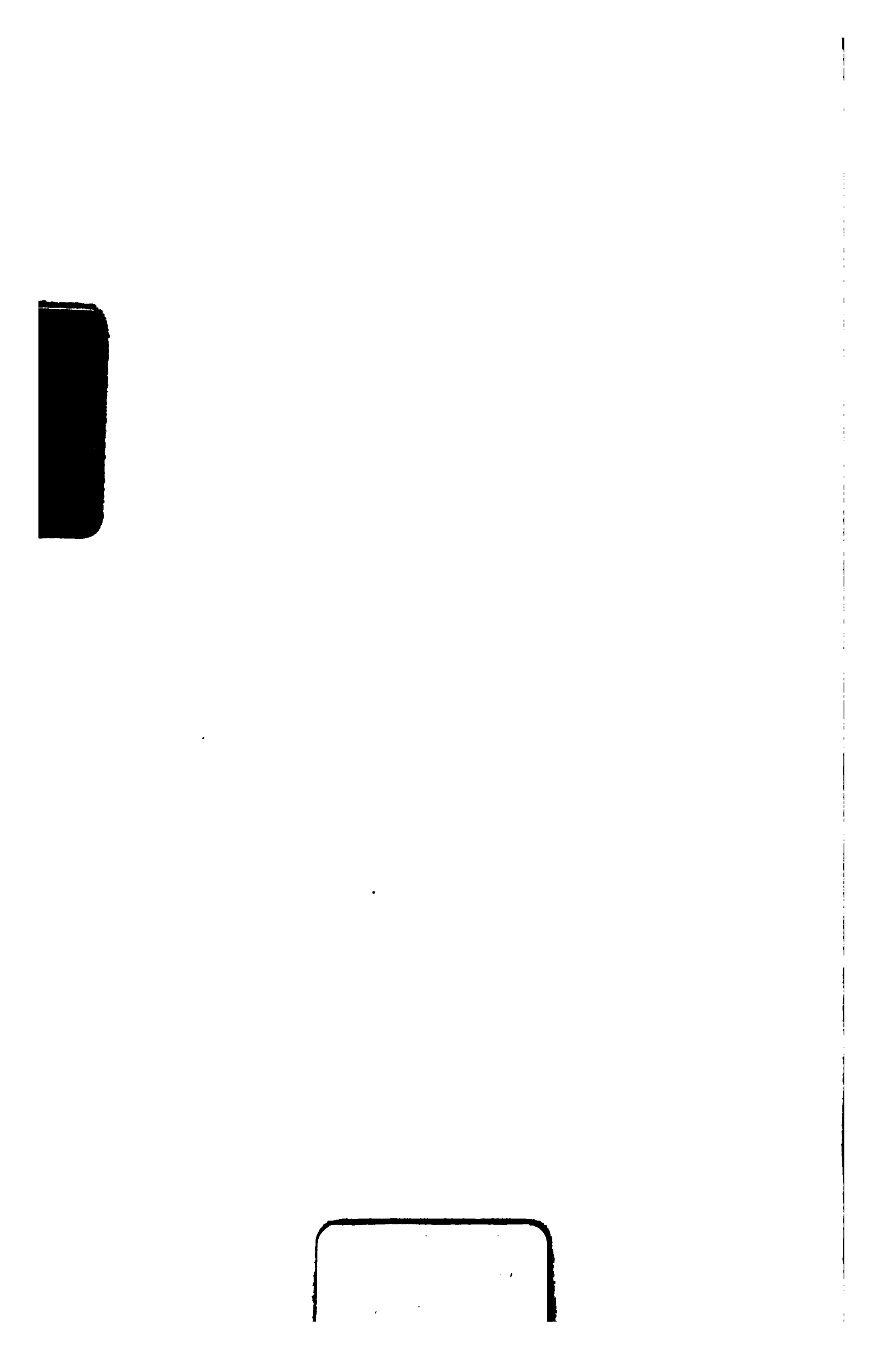


LE GOUVERNEMENT LOCAL

EN FRANCE

ET L'ORGANISATION DU CANTON

A LA MÊME LIBRAIRIE

CHARLES BELLANGÉ

LE GOUVERNEMENT LOCAL

EN FRANCE

ET

L'ORGANISATION DU CANTON



A. LAISNEY, ÉDITEUR

H. DIDIER, SUCCESSEUR

6, Rue de la Sorbonne, PARIS

1900

PRÉFACE

Ce livre est en partie le fruit de l'expérience personnelle. Il nous a été donné de suivre de près le fonctionnement d'une administration municipale de petite ville et des administrations de communes voisines moindres, et nous avons pu constater, à notre tour, l'impossibilité pour la plupart des communes de suffire aux obligations que leur imposent, toujours plus nombreuses, soit le législateur, soit le progrès de l'opinion et des mœurs.

Parmi les remèdes que l'école décentralisatrice propose à cet état de choses, il en est un sur lequel nous insisterons particulièrement dans les pages qu'on va lire: l'organisation du canton. Nous avons été conduit à considérer le canton, non seulement comme une division administrative utile entre le département et la commune, mais encore comme un élément presque nécessaire en France de cette vie locale sans laquelle il n'y a pas de peuple fort. Nous croyons qu'il peut devenir, en matière judiciaire, en matière d'enseignement et en d'autres encore, le moyen de réalisation d'une série de réformes que la politique nous fait entrevoir, mais qu'elle n'a jusqu'ici qu'imparfaitement définies. Nous ferons de ces réformes une revue sommaire, et nous mon-

trerons en même temps que la plupart de nos services publics généraux devraient avoir au canton leur organisation et leur personnel au premier degré.

Le canton n'est pas notre seul objet, du reste; nous traitons ici de tout le gouvernement local. Les questions s'évoquant l'une l'autre, nous nous trouverons, à la fin, avoir formulé des conclusions sur une grande partie des problèmes politiques, économiques et moraux qui inquiètent la génération présente et la divisent.

Puissions-nous, ce faisant, contribuer pour une faible part à ce renouvellement de programme et de méthode et à cette réforme intellectuelle qui deviennent de plus en plus une condition de salut pour la démocratie française.

Meulan, Mars 1900.

CHAPITRE PREMIER

CENTRALISATION ET DÉCENTRALISATION

§ 1. — LES ORIGINES DE LA CENTRALISATION FRANÇAISE

Notre administration centralisée repose sur les bases établies par la *Constitution de l'an VIII* et par les lois, principalement celle du 28 pluviôse an VIII, qui l'ont suivie et complétée (1). Suppression des administrations cantonales de l'an III, remplacées « par une poussière de communes », création de l'arrondissement sur le modèle un peu agrandi du district de 1790, substitution, dans chaque département, d'un préfet unique nommé par le pouvoir central à l'administration élective et, dans chaque arrondissement, du sous-préfet à l'ancien directoire de district, subordination de toutes ces autorités à l'autorité ministérielle : tels sont les principaux traits du système administratif napoléonien, auquel nous n'avons presque rien changé.

On sait que Sieyès y eut une part de collaboration ou plutôt d'inspiration. Il suggéra notamment l'arrondissement ; mais ce fut à l'organisation du pouvoir central

(1) Constitution du 22 frimaire an VIII ; lois du 28 pluviôse an VIII sur l'administration départementale, du 27 ventôse an VIII sur l'administration judiciaire et du 18 germinal an X sur les cultes.

tions, division qui, juxtaposée à la division en provinces, l'avait peu à peu fait oublier. Les préfets ne faisaient que continuer les *intendants*, cette « odieuse magistrature », comme l'appelait Boulainvilliers (1), odieuse dès la Fronde, qui obtint un moment de Mazarin sa suppression (2), mais où la Monarchie avait trouvé, pour l'affermissement de son autorité, ses plus précieux auxiliaires; rétablis quelques années après (3), les intendants avaient fini par administrer seuls. Quant aux sous-préfets, ils rappelaient les *subdélégués* (4). Le département lui-même ne datait pas tout à fait de l'Assemblée constituante. Son origine, dit M. Léonce de Lavergne, se retrouve dans la plupart des règlements qui furent rendus en 1787 pour l'organisation des provinces (5) ; Il y désigne la fraction intermédiaire entre la province et l'élection (6). « Le mot d'arrondissement n'est pas plus nouveau » ; on l'employa à la même époque pour désigner les subdivisions du département (7). Turgot, en 1775, avait proposé de constituer des *municipalités d'arrondissement*. Longtemps avant, Fénélon, Saint-Simon, bien que favorables, par théorie aristocratique, aux indépendances locales, avaient tracé le plan d'une nouvelle division de la France (8).

(1) Préface de l'*Etat de la France*.

(2) Déclaration du 18 juillet 1648.

(3) Ils furent rétablis par arrêts du Conseil des 19 octobre 1656 et 8 juillet 1665 ; voy. Gasquet, *Précis des institutions politiques et sociales de l'ancienne France*, t. I, p. 149 ; Bouffet et Périer, *Le Département*. — Sur l'origine, au XVI° siècle, des intendants, commissionnés par le roi pour des *chevauchées* ou autres missions qui devinrent ensuite régulières et annuelles et finirent par se fixer en institutions avec Richelieu, Voy. Hanotaux, *L'Institution des Intendants*.

(4) Albert Babeau, *La Province sous l'ancien régime*, t. II, p. 68.

(5) *Les assemblées provinciales sous Louis XVI*, p 158.

(6) En 1786, le cartographe Robert de Hesseln proposait de diviser la France en départements de grandeur à peu près égale ; A. Babeau, *loc. cit.*

(7) L. de Lavergne, *loc. cit.*

(8) A. Babeau, t. I, p. 15.

La province, en 1789, apparaissait aux meilleurs esprits si surannée que Thouret, dans son rapport au nom du comité de Constitution sur les nouvelles bases administratives (1), énumérant les anciennes divisions du royaume, diocèses, gouvernements, généralités, bailliages, dont aucune, dit-il, « ne peut être utilement ni convenablement appliquée à l'ordre représentatif », ne songe pas à mentionner la province. Celle-ci, dès lors, n'était plus guère que le *pays*. Les états provinciaux, partout vivants au XV[e] siècle, avaient depuis toujours été en déclinant. On n'en compte plus, à la veille de la Révolution, qu'un bien petit nombre, en Bourgogne, Bretagne, Languedoc, Provence, Flandre, Artois et Cambrésis, Béarn et autres petits pays des Pyrénées ; et c'est d'une véritable résurrection qu'il s'agit quand Turgot propose à Louis XVI de les rétablir et généraliser dans le royaume, au-dessus des municipalités d'arrondissement (2).

(1) Buchez et Roux, *Hist. parl. de la Rév. française*, 2[e] part., liv. II. Dans son discours du 3 nov. 1789, Thouret dit à l'Assemblée constituante : « La division d'une province en plusieurs départements ne la désunit pas plus que les divisions en diocèses, en généralités, en bailliages, en élections. Je citerai la Normandie : elle a depuis longtemps plusieurs administrations ; elle est divisée en trois généralités, formant trois ressorts d'intendance ; elle a trois districts d'assemblées provinciales ». — La division en 40 *gouvernements* militaires, la moins sérieuse de toutes et ne servant plus que de prétexte à « de vains honneurs et à de gros traitements », est, en 1789, celle qui se rapproche le plus, dit M. Edme Champion, des divisions que nos histoires et nos atlas reproduisent obstinément, on ne sait pourquoi. Cependant Paris et l'Ile-de-France formaient, non pas un gouvernement, mais deux. Le Hâvre, le Boulonnais, Sedan, Saumur étaient des gouvernements distincts. Non seulement la Lorraine et la province des Trois Evêchés ne dépendaient pas du même gouvernement, mais les Trois Evêchés étaient coupés en deux gouvernements, Metz et Toul ; *La France d'après les cahiers de 1789*, p. 59.

(2) Bouffet et Périer, *Le Département*. n[os] 13 et 15. Voir aussi sur cette annihilation des provinces, Edgar Quinet, *La Révolution*, liv. IV, ch. 3 ; E. de Laveleye, *Le gouvernement dans la démocratie*, t. II, p. 437. « La province, dit M. de Luçay, en était arrivée à n'avoir plus qu'une valeur

En somme, la transformation des institutions provinciales fut plus profonde, dit M. Albert Babeau, de 1600 à 1787, qu'elle ne l'a été de 1787 à nos jours (1).

De cette disparition des anciennes provinces il ne saurait être question, bien entendu, d'exprimer satisfaction ni regret. Les écrivains qui, en ce siècle, ont plaidé rétrospectivement leur cause et l'ont identifiée avec celle des libertés locales ont cédé à l'illusion des mots. La vérité semble être plutôt que les provinces n'eurent d'une liberté intérieure et d'un régime représentatif que l'apparence. Les Etats du Languedoc, bien que renommés jadis, comme ceux de la Bourgogne, pour leur esprit d'administration et leur équité, étaient tombés dans un discrédit profond; le peuple de cette province, en 1789, était unanime à réclamer un remaniement de sa représentation (2). Les Etats de Bretagne, que leur conflit célèbre avec d'Aiguillon (1768) a fait représenter comme des défenseurs de la liberté locale contre la centralisation et le despotisme monarchique, ne défendaient en réalité, on le reconnaît aujourd'hui, que les intérêts et les rancunes d'une oligarchie de nobles et de parlementaires (3). Les sessions d'Etats se perdaient en parades, en vaines querelles d'étiquette. L'institution des intendants sans doute put se fausser par trop de zèle ou par l'abus du détail administratif, elle n'en constitua pas moins dans l'ensemble, pour les populations, un réel bienfait; à l'ancien régime expirant, elle donnait encore une élite de fonctionnaires, parmi lesquels il suffit de citer les Trudaine, les Turgot, les

géographique. Aucune des divisions, généralité, diocèse, parlement, gouvernement ou division militaire, ne rentrait dans le même cadre; elles différaient toutes quant aux dimensions et aux limites »; *La décentralisation, étude pour servir à son histoire en France*, p. 14.

(1) *Loc. cit.*

(2) Paul Boiteau, *Etat de la France en 1789*, p. 95.

(3) Marcel Marion, *La Bretagne et le duc d'Aiguillon, 1753-1770.*

Malouet (1). Et quoique ce soit un point de vue bien étroit que celui de l'école qui a glorifié uniformément la politique poursuivie de Louis XI à Richelieu, et de Louis XIV à Napoléon pour l'anéantissement de toute indépendance provinciale — car « il n'est jamais bon pour un peuple, dit très bien Edgar Quinet, qu'une de ses forces vitales soit extirpée » — il serait vain de contester que la royauté ait servi ainsi un intérêt historique ; il lui fallut, pour réussir, l'obscure complicité de la nation, son sentiment profond que cette centralisation apportait des éléments d'ordre et préparait une unité nécessaire. La nation, lisons-nous dans le résumé des cahiers des États généraux, a désiré avec Richelieu l'achèvement de son unité parce qu'elle a pensé « abaisser ainsi les pouvoirs intermédiaires qui l'opprimaient depuis près de neuf siècles » (2).

Toute possibilité d'un réveil de l'esprit particulariste n'était pas, il est vrai, abolie en 1789 et nous trouvons trace alors, en divers cahiers, de revendications provinciales attardées (3). Quelques années après, au plus fort de la crise révolutionnaire, une partie des provinces se révoltaient contre la capitale et ce soulèvement parut mettre un moment l'unité nationale en péril. Il n'aboutit, par son échec, qu'à donner la consécration dernière à l'œuvre de la monarchie.

Il en est des destinées politiques des peuples comme de leur industrie, de leur art et de leur littérature ; elles

(1) Gasquet, *loc. cit.*, t. I, p. 158 sq.

(2) *Discours préliminaire*, p. 71 dans Mavidal et Laurent, *Archives parlementaires*.

(3) La Navarre se dit « royaume indépendant », la Provence prétend que le roi de France ne soit « reconnu en Provence que sous la qualité de Comte de Provence ». Les Artésiens demandent que nul ne se mêle de leurs affaires, que nul ne parvienne aux dignités chez eux s'il n'est né en Artois ; Champion, *La France d'après les cahiers de 1789*, ch. IV ; Voy. aussi les observations de G. Hanotaux, *Hist. du cardinal de Richelieu*, t. I, p. 399, en note.

se différencient progressivement d'époque en époque et finissent par leur composer autant de tempéraments particuliers. Chaque évènement de leur histoire ajoute à la divergence et devient facteur à son tour d'une évolution qui la prononcera toujours davantage. Ainsi Macaulay observe qu'il y eut une période, au Moyen-Age, où les institutions politiques, dans l'Europe occidentale, avaient toutes un air de famille ; elles procédaient d'une évolution demeurée jusque là commune dans ses principaux traits. Rien n'indiquait encore, par exemple, que les assemblées parlementaires, maîtresses d'accorder ou de refuser l'impôt, dussent prendre chez ces peuples de même civilisation générale un développement inégal. Ces assemblées, cependant, languirent en France et succombèrent enfin à leur propre faiblesse, et le même phénomène se produisit en Espagne et dans tous les États du continent, tandis qu'en Angleterre elles affermirent à la longue leur autorité devant les rois. Macaulay en trouve la cause principale dans le cours que prirent les événements grâce à la situation insulaire de ce royaume qui l'affranchit de la perpétuelle inquiétude des guerres (1). Le parlementarisme, maintenant, y apparaît identifié à la race, au point que celle-ci est seule encore, peut-être, après que tout le continent lui a emprunté cette institution, à la pratiquer à peu près selon son véritable esprit. La même observation s'applique à la centralisation française. Elle s'offre à nous comme une œuvre lente qui ne tient pas plus à la vertu d'une race qu'à son infirmité, mais qui est résultée d'une longue histoire accomplie sur notre sol. Heureuse ou funeste, elle est entrée maintenant dans le tempérament national et l'on ne ressucitera pas plus le particularisme provin-

(1) Macaulay, *Hist. d'Angleterre depuis l'avènement de Jacques II*, trad. Montégut, t. I, p. 33 et 48.

cial et les assemblées d'États de jadis qu'on ne ressuscitera les patois disparus.

Nous devons donc, en étudiant ici les conditions d'une politique décentralisatrice, avertir tout d'abord qu'il ne peut s'agir en aucun cas, selon nous, de revenir plus ou moins directement à nous ne savons quel fédéralisme dont le sens est devenu pour nos générations actuelles inintelligible. Les siècles ont constitué l'unité française; tout ce qui s'entreprendra contre l'essentiel de la structure politique et administrative où elle s'exprime relève du sentiment plutôt que d'une méthode à la fois objective et traditionnelle.

§ 2. — Les administrations locales pendant la Révolution

Il importe à notre intelligence du sujet de bien définir quelles furent, à l'égard de la décentralisation, les idées successives et la part exacte de responsabilité de la Révolution française. Nous devons craindre un malentendu, en effet, en prêtant aux mots de centralisation et de décentralisation, appliqués à cette époque, le sens où nous les prenons aujourd'hui; et parce que la Constituante acheva l'œuvre de l'abolition des provinces ou que les Jacobins, dans leur double lutte contre l'Europe et contre la sédition intérieure, s'attachèrent désespérément au drapeau de la République *une et indivisible*, ce n'est pas une raison de le leur imputer à préjugé contre les libertés locales, plus que ce n'en est une d'enfermer les Girondins dans l'accusation de fédéralisme (1) parce qu'Isnard, s'abandonnant à son emphase habituelle, un jour annonça que l'herbe

(1) Pour cette antithèse des Jacobins centralistes et des Girondins fédéralistes, voy. Edgar Quinet, *La Révolution*, liv. XII, ch. 9.

croîtrait dans les rues de Paris. Ni les hommes de 1789, ni ceux de 1793, si mobiles en leurs pensées et dominés comme ils le furent par l'imprévu des circonstances, ne se laissent ranger ainsi sous une formule rigide.

Les Constituants centralisèrent et décentralisèrent à la fois. Ils complétèrent l'unification commencée par les intendants, mais par contre ils se laissèrent emporter par leur passion contre ces derniers au point d'oublier toute prudence dans la dépossession de l'État au profit des petits corps locaux (1). Ils effacèrent les provinces, qui eussent opposé, comme l'expliqua Mirabeau (2), des obstacles sans nombre à la foule des changements qu'ils voulaient opérer, mais ce fut pour remettre immédiatement la souveraineté aux mains des communes et de leurs gouvernements improvisés. Une période municipale s'ouvre alors, où toute action des autres pouvoirs publics semble anéantie et qui se confond en partie avec ce que Taine a appelé l'*anarchie spontanée*. Les décrets des 12 novembre et 14 décembre 1789, qui instituèrent partout des municipalités élues, leur conférent non seulement la gestion des intérêts locaux, mais même celle des intérêts généraux. L'État n'eut plus auprès des groupes locaux un seul agent à lui. 44.000 petites républiques indépendantes s'érigèrent ainsi, à la vigilance ou plutôt au bon plaisir desquelles l'Assemblée, n'ayant plus que ce moyen d'ordre (3), livra la perception des contributions, la vente des biens nationaux, la sécurité des personnes et des biens, l'exécution des lois. Il dépendit d'elles que l'action du pouvoir central et même la défense nationale fussent en un instant suspendues. Les événements se précipitèrent, deux ans après l'ennemi se ruait sur toutes nos fron-

(1) Voy. Aucoc, *Les Controverses sur la décentralisation administrative*, dans *Rev. pol. parl.*, Avril 1895.

(2) Discours du 3 novembre 1789.

(3) Béquet, *La Commune*, n° 34.

tières ; au plus fort de la tourmente, le gouvernement ne fut plus assuré de pouvoir entretenir ses services et recruter ses armées.

On est étonné, en feuilletant des archives municipales de cette période, de voir ce que la moindre réquisition d'hommes ou d'argent entraîne alors de pourparlers, de difficultés de détail avec les pouvoirs locaux. Les lois sont mal obéies, les ordres s'égarent, les levées d'hommes s'éternisent, l'impôt ne rentre pas. Les administrations départementales restent inertes. Entre districts et municipalités, ce ne sont que notes, rappels, admonestations et récriminations. Et le découragement gagne les meilleurs. Dès 1792, a commencé la désertion des fonctions municipales « Je suis instruit, écrit Roland ministre de l'Intérieur, qu'un découragement et un dégoût inquiétant se font sentir dans plusieurs villes et qu'on réussira difficilement à y trouver assez de citoyens pour remplir les fonctions municipales. L'autorité municipale est compromise et personne ne veut prendre des places que le respect et la vénération des citoyens cessent d'entourer » (1). Et à ces municipalités rétives ou désorientées la Convention sans cesse vient demander de nouveaux services et ajouter de nouvelles responsabilités : police des assignats, des passeports et de l'émigration, surveillance des grains et farines, approvisionnement des marchés, responsabilité des pillages et des émeutes, etc.(2) Elle les charge de tout et elle ne sait comment forcer leur bonne volonté. Nulle prise légale sur ces 44.000 pouvoirs locaux, nulle organisation d'autorité, en dehors des administrateurs de district, élus comme eux, permettant d'agir par dessus leur tête ou simplement d'unifier leurs efforts. Il lui faut envoyer partout ses membres en mission, multiplier les clubs de

(1) Rapport à la Convention, 6 janvier 1793.

(2) Décrets des 16 prairial an III et 10 vendémiaire an IV.

jacobins et les sociétés populaires, décréter, invectiver, menacer sans trêve. Et de là, quand elle dut obtenir à tout prix l'obéissance et la collaboration de tous les corps élus ou renoncer à vaincre, de là ce flot continu de colère, ces violences, ces exécutions sanglantes, où se dépensa l'énergie, mais où sombra en même temps le prestige d'humanité et de générosité de la Révolution (1). La Terreur naquit en partie du sentiment d'impuissance d'un gouvernement mal secondé par les administrations locales. Il n'y a peut-être pas de paradoxe à soutenir que, si le Comité du salut public avait eu, dès le début, sous la main un corps d'administrateurs équivalant, soit aux intendants supprimés, soit à nos préfets, il eût épargné à la France, dans les années 1793 et 1794, ses envois de proconsuls et le sinistre va et vient du couperet de la guillotine.

Le municipalisme demeura, malgré tout, pour la Convention comme un élément essentiel de la doctrine révolutionnaire. Elle le porte partout où pénètrent ses armées; délivrer les peuples, c'est, dans son langage, les *municipaliser*. Mais force lui est aussi, sous la pression des événements, de commencer l'œuvre de reconstitution administrative que cloront les lois de l'an VIII.

Le 6 janvier 1793, Roland propose à la Convention de créer autant de commissaires nationaux que de départements. Le 9 mars suivant, sur la motion de Danton, l'Assemblée décrète l'envoi de 82 de ses membres dans les départements; elle prélude ainsi aux préfets de Napoléon. Puis, près de chaque district, près de chaque commune, un *agent national*, nommé par la Convention, vient remplacer le procureur syndic élu (2). Les conseils généraux de département et les procureurs géné-

(1) Voy. Alf. Rambaud, *La civilisation contemporaine en France*, page 66.

(2) Décret du 14 frimaire an II (4 décembre 1793).

raux syndics sont supprimés. Toute autorité constituée désormais se trouve placée dans la dépendance absolue du Comité de Salut public. Plus tard, sous la Constitution de l'an III, qui transporte l'administration municipale au chef-lieu de canton, l'agent national reparaît près d'elle sous le nom de *commissaire* du gouvernement; un commissaire est également institué près de l'administration départementale (1) ; les administrations sont soigneusement hiérarchisées. L'article 193 de cette Constitution porte : « Les administrations municipales sont subordonnées aux administrations de département et celles-ci aux ministres. En conséquence les ministres peuvent annuler, chacun dans sa partie, les actes des administrations de département, et celles-ci les actes des administrations municipales, lorsque ces actes sont contraires aux lois ou aux ordres des autorités supérieures ». La sévérité s'aggrave aux articles suivants :

Art. 196. — « Le Directoire peut annuler immédiatement les actes des administrations départementales ou municipales. Il peut suspendre ou destituer immédiatement, lorsqu'il le croit nécessaire, les administrations, soit de département, soit de canton, et les envoyer devant les tribunaux de département, lorsqu'il y a lieu. »

L'article 199 interdit aux administrations, soit de département, soit de canton, de correspondre entre elles sur les matières politiques. Enfin nous pouvons considérer comme se rattachant à la même recentralisation nécessaire la substitution que fait la Constitution de l'an III à la dissémination des paroisses ou communes de l'Assemblée constituante de 5.000 cantons municipalisés (2).

(1) Art. 191. Il y eut un commissaire de police dans les villes au-dessus de 5000 habitants.

(2) Boissy d'Anglas écrit dans l'exposé des motifs de la Constitution de l'an III : « Les 546 districts, les 44.000 communes étaient une superfé-

Le tort des législateurs de l'an III fut, tout en insistant ainsi sur l'idée de subordination et l'exagérant peut-être, de s'arrêter à moitié de l'œuvre réparatrice. Ils ne donnèrent aux commissaires du gouvernement, comme aux agents nationaux avant eux, que voix consultative et, pour le reste, réduisirent leur mission à « surveiller et requérir l'application des lois » (1). De sorte que ces fonctionnaires n'exécutant rien par eux-mêmes, le désordre que l'on avait voulu prévenir ne fit que se perpétuer au contraire. Les municipalités demeuraient chargées de la confection des rôles des contributions et du soin d'en assurer le recouvrement; le résultat fut que ces rôles continuèrent à être dressés d'une façon arbitraire et l'impôt à ne pas rentrer dans les caisses de l'Etat. Au moment du 18 brumaire an VIII, les rôles n'étaient pas même achevés pour l'an VI; les recouvrements de plusieurs années restaient arriérés (2).

Malheureusement aussi la Constitution de l'an III s'offrait comme l'œuvre d'un parti; elle sortait des mains des Girondins et des Thermidoriens; son article 8 restreignait le suffrage universel établi après le 10 août 1792. Il n'en fallait pas davantage pour tourner contre elle les démocrates, les jacobins, les socialistes, ralliés autour de la Constitution jamais appliquée de 1793. Elle contenait de plus, en ce qui concerne le pouvoir exécutif suprême, un vice d'organisation dont les effets, trop faciles à prévoir, ne tardèrent pas à se manifester. Affaiblie par des coups d'État successifs, enveloppée dans le discrédit où tomba le Directoire, mal défendue

tation dangereuse; cette immensité d'administrations, toutes agissantes à la fois, trop souvent dans des directions contraires, presque toujours sans subordination, était dans le corps politique un germe d'anarchie et de mort ».

(1) Art. 191.

(2) Thiers, *Hist. du Consulat et de l'Empire*, t. I, p. 13; Taine, *Le régime moderne*, t. I, p. 127; Alf. Rambaud, *loc. cit.*, p. 95.

contre des attaques incessantes par ses auteurs eux-mêmes, elle fut emportée, et les assemblées cantonales avec elle, par la révolution militaire de Brumaire.

Les petites communes furent restaurées alors, mais dans un tout autre esprit qu'en 1789. Leurs moindres actes furent enchaînés à la volonté préfectorale. On se fit un système de leur faiblesse. Le gouvernement, après s'être réservé la nomination des maires et des conseillers municipaux sur la liste de notabilité d'abord, puis sur une triple liste dressée par les électeurs (1), ne se donna bientôt même plus la peine de consulter ces derniers (1807) ; toutes les administrations municipales désormais se composèrent de fonctionnaires. Les administrations élues des départements disparaissant également, on se trouva rétrograder au delà même de l'ancien Régime, qui vers la fin, avec Turgot, Necker, de Calonne, avait annoncé vouloir donner vie aux assemblées locales. A la place du système électif de la Révolution, le regard ne rencontra plus qu'un fonctionnarisme superposé à la nation et collaborant avec le clergé, la magistrature et l'armée à l'asservissement général. L'idée de centralisation s'identifia avec l'idée de despotisme. Et c'est sous cette impression que les écrivains libéraux, cherchant obstinément à dégager une responsabilité historique, accusant tour à tour Louis XIV, la Révolution et l'Empire, ont disserté depuis un siècle.

§ 3. — Le mouvement décentralisateur au XIXe siècle

Aux derniers jours de son règne, Napoléon pensa que l'octroi de libertés locales contribuerait à lui ramener l'esprit public. Il promit, après l'île d'Elbe, de ren-

(1) Sénatus-consulte du 15 floréal an X.

dre aux communes l'élection de leurs maires et de leurs adjoints. Une réaction commençait dès lors, qui a tendu à rompre la chaine rivée par la Constitution de l'an VIII et dont nous suivons le développement ininterrompu pendant le cours du XIX[e] siècle.

Elle reste faible encore sous le gouvernement de la Restauration, qui ne consent ni à l'élection des maires et des conseillers municipaux, ni à celle des conseillers d'arrondissement et de département. Villèle cependant, dès 1815, porte la décentralisation administrative à la tribune (1), et en 1816 les communes se voient restituer leurs biens dont l'Empire s'était emparé. Les villes sont autorisées à rétablir leurs octrois; les maires obtiennent le droit de nommer les gardes champêtres (2). En 1829 (9 février), le ministère de Martignac dépose sur le bureau de la Chambre des députés un projet sur *l'organisation des communes* et un autre sur *l'organisation des conseils d'arrondissement et de département* qui donnent l'électorat à des collèges de notables et de plus imposés (3). Ces projets n'ont pas de suite. Mais, l'année d'après, la Révolution de juillet inscrit dans son programme « l'établissement dans le plus court délai possible d'institutions départementales et communales fondées sur un régime électif » (4). La loi du 21 mars 1831, en exécution de cette promesse, confie l'élection du conseil municipal à un corps électoral communal et décide que le roi ou le préfet choisiront le maire et les adjoints dans son sein. Puis la loi du 22 juin 1833 remet à l'élection la nomination des conseils généraux et des conseils d'arrondissement, et la loi du 10 mai 1838,

(1) Pour cet historique, voy. Aucoc, *Les Controverses sur la centralisation administrative*, dans *Revue politique et parlementaire*, mai 1895.

(2) Béquet, *La Commune*, n[os] 159 et suiv.

(3) De Vaulabelle, *Histoire des deux Restaurations*, t. VIII, p. 20, sq.

(4) Charte constitutionnelle du 14-15 août 1830, art. 69.

quelques années après, règle leurs attributions. La loi du 18 juillet 1837 marque un autre progrès en codifiant les attributions de l'administration communale : la plupart de ses dispositions ont été conservées dans la loi municipale du 5 avril 1884 (1).

Avec la République de 1848, nouveau pas en avant : le décret du 3 juillet 1848 accorde aux conseils municipaux la nomination des maires dans les communes au-dessous de 6.000 âmes qui ne sont chefs-lieux ni de département ni d'arrondissement. La Constitution du 3 novembre 1848, revenant à la tradition de l'an III, annonce la création prochaine de conseils cantonaux. La décentralisation figure à l'ordre du jour de tous les partis. En 1849, l'Assemblée législative charge une commission de décentralisation de lui préparer, de concert avec le Conseil d'État, une nouvelle législation sur le département, le canton et la commune simultanément. En 1851, les rapports sont prêts (2), seul le coup d'Etat les empêche d'aboutir. Le second Empire reprend alors aux conseils municipaux, pour la rendre au gouvernement, la nomination des maires ; il se croit tenu néanmoins d'afficher, lui aussi, des velléités libérales : les décrets dits de *décentralisation administrative* des 25 mars 1852 et 13 avril 1861, en de longues énumérations, transportent des ministres aux préfets et de ceux-ci aux sous-préfets le pouvoir de décision sur un grand nombre d'affaires.

Puis viennent les lois des 18 juillet 1866 et 24 juillet 1867, qui élargissent les attributions des conseils géné-

(1) La loi de 1884 est plus libérale, par exemple pour la validité des délibérations municipales, qui est devenue la règle (art. 68), tandis que sous la loi de 1837, la règle était qu'il leur fallait l'approbation préfectorale.

(2) Pour le Conseil d'Etat, rapport général de Vivien et rapports spéciaux de Vivien, Boulatignier, Rivet, Tourangin et de Rainneville ; procès-verbaux du Conseil d'Etat, 1850, n°s 58 et suiv.

raux et des conseils municipaux (1). Quand l'Empire fut entraîné dans la débâcle de 1870, le ministère Ollivier venait de faire voter une loi qui fixait à cinq ans la durée du mandat municipal et imposait au gouvernement l'obligation de choisir les maires et les adjoints parmi les conseillers municipaux (2). Il venait, d'autre part, sous la poussée des idées décentralisatrices défendues par l'opinion libérale dans le manifeste du *Comité de Nancy* (3), de constituer une commission saisie des principaux points du programme de ce comité.

L'œuvre est reprise par l'Assemblée de 1871. Une de ses premières mesures est de donner aux conseils municipaux des communes rurales l'élection de leurs maires (4), mesure qu'une autre assemblée, onze ans après, étendra à tous les chefs-lieux de canton et d'arrondissement (5). Puis elle calque directement sur le programme de Nancy la loi du 18 août 1871, par laquelle l'indépendance et la personnalité des départements sont définitivement consacrées (6) : une des dispositions principales de cette loi est celle qui crée les commissions

(1) Les conseils municipaux sont élus pour 7 ans ; ils peuvent s'imposer extraordinairement dans une large mesure ; leurs pouvoirs en matière d'octroi sont augmentés ; ils statuent définitivement sur nombre de questions. L'empereur conserve la nomination des maires et des adjoints.

(2) Loi du 22 juillet 1870.

(3) Ce comité, où s'étaient rencontrés (1865) des hommes appartenant aux diverses nuances de l'opposition contre l'Empire, publia un projet de décentralisation au bas duquel on lut les noms de Carnot, Garnier-Pagès, Jules Simon, Vacherot, Hérold, Pelletan, etc., à côté de ceux de Montalembert, de Falloux, Berryer, de Broglie, Guizot, Béchard, etc.; Taxile Delord, *Histoire du second Empire*, t. IV, p. 33.

(4) Loi des 14-16 avril 1871.

(5) Loi du 28 mars 1882, présentée par M. Goblet.

(6) Le programme de Nancy comprenait, en outre, la suppression de l'arrondissement, une notable diminution des attributions des conseils de préfecture, la création des conseils cantonaux, et faisait peser sur les quatre contributions directes les centimes additionnels qui grevaient seulement les deux premières.

départementales, dont la monarchie, en 1787, avait eu la première idée (1). Enfin l'Assemblée nationale commence les études qui ont abouti à la loi du 5 avril 1884 sur l'organisation et les attributions des conseils municipaux et à la loi du 22 mars 1890 sur les syndicats de communes.

Nous constatons, en résumé, pendant le XIXe siècle, un courant d'opinion continu en faveur de la décentralisation. Tous les partis se sont réclamés d'elle ; il n'y a pas, en politique, de thèse plus généralement acceptée, quoique l'essentiel de la centralisation soit resté.

Remarquons, toutefois, que c'est surtout ce mot de décentralisation qui a fait fortune et que, selon les époques et selon les partis, son acception a singulièrement varié. Il y a eu la décentralisation légitimiste et la décentralisation républicaine, la décentralisation conservatrice et la décentralisation communaliste. Pour M. de Barante, en 1822, quand il publie son livre *Des Communes et de l'Aristocratie* (2), il s'agit avant tout de l'intérêt d'une classe de la nation, qu'il voudrait remettre en possession du gouvernement local. Pour ceux qu'en 1871 on appelle les hobereaux, le but avoué de la loi sur les conseils généraux est de leur assurer, aux chefs-lieux de département, des citadelles opposant leur ensemble compact à l'action révolutionnaire de la capitale (3). Par une raison analogue, le parti révolutionnaire alors s'éprend de LA COMMUNE, parce qu'il se la représente sous l'image des grandes villes, toutes

(1) Le règlement du 8 juillet 1787 créait de ces commissions *intermédiaires* pour le département comme pour la province. Quatre membres les composaient, un pour la noblesse, un pour le clergé, deux pour le Tiers-Etat.

(2) Réimprimé en 1829 et 1865.

(3) Voy. les observations de Gambetta, dans sa lettre à M. Cornil, 16 octobre 1871.

pleines de la rumeur de foules prolétariennes insurgées. Dans le sein même du Comité de Nancy on ne put complètement s'entendre. Les Montalembert, les de Falloux, les de Broglie ayant fait ajouter la province au programme, les démocrates se plaignirent, non tout à fait à tort, qu'ils l'eussent fait uniquement dans une pensée de conservation sociale et religieuse (1). Les partis ainsi se sont guidés sur leur intérêt changeant, et, comme l'a fait observer spirituellement M. Paul Deschanel, « la revendication des libertés locales a constamment changé de côté » (2).

Les bureaux aussi ont aimé à parler de la décentralisation ; mais décentraliser, pour eux, se résuma toujours à transférer des ministres aux préfets quelques autorisations, quelques visas, ce que M. Deschanel appelle de la « décentralisation en faveur des préfets et des sous-préfets ». Quand une formule a conquis la vogue, il est inévitable que chacun cherche à se l'approprier et qu'elle serve d'enseigne aux conceptions les plus disparates.

Chez tous, d'ailleurs, le point de vue s'est trouvé plus ou moins faussé en raison même de la grandeur de l'obstacle à vaincre, et plus la centralisation napoléonienne s'était exagérée, plus cette exagération a provoqué de témérité dans les thèses contraires ou suggéré de circonspection, selon les tempéraments. Beaucoup ont accepté tout ce qui se présentait sous l'étiquette décentralisatrice, sans en mesurer l'importance relative ni les conséquences, de telle sorte, par exemple, qu'ils ont fourni sur l'élection des maires ou sur l'indépendance financière des communes, prônée jusqu'à l'imprudence, une littérature abondante, tandis qu'à peine ils soupçonnaient le parti que l'on peut tirer de ce moyen

(1) Taxile Delord, t. IV, p. 34.
(2) *La Décentralisation*, p. 58.

négligé, le canton. D'autres se sont arrêtés à des thèses d'ordre plutôt métaphysique et se sont hypnotisés sur des vocables, sur des définitions, sur celles de l'Etat, par exemple, ou de l'individu abstrait, dans une sorte d'impuissance à concréter la question. C'est l'écueil habituel des réformateurs qui n'ont pas dépassé la première étude et qui voient devant eux une masse trop énorme à remuer.

Le temps marche néanmoins et toute erreur à la longue s'élimine. Bien que la discussion sur la décentralisation n'ait guère renouvelé ses formules, nous pouvons noter déjà, dans les écrits et les projets les plus récents auxquels elle a donné lieu, une tendance à plus de précision dans les idées et un souci plus visible de la mise au point législative. Les premiers résultats obtenus mènent à une plus exacte intelligence des choses. On se défie un peu plus des vocables (1), on réclame des vues d'ensemble (2). Il y eut un temps où dans l'élection des maires on eût dit que tenait, pour les libéraux, tout le problème de la décentralisation (3). Aujourd'hui qu'elle est acquise, il est évident que le problème s'étend à bien d'autres institutions encore. La province a eu ses partisans, mais chaque année qui s'est écoulée depuis 1789 a consolidé le département, et qu'il soit utile de détruire cette circonscription administrative pour restaurer la vie locale on le soutiendra probablement de moins en moins. Le cadre du département est bon ; il y a plutôt à lui ajouter qu'à le remplacer. Et de même, nous verrons qu'il ne s'agit pas tant de biffer les petites communes dont on déplore

(1) Voy. notamment Em. Faguet, *Décentralisateurs et fédéralistes*.

(2) Joseph Ferrand, *Un avant-projet de décentralisation administrative*, p. 14.

(3) Sur l'historique de cette question et l'importance qu'elle eut, il y a trente ans, voir le rapport de M. de Chabrol, *Journal Officiel* des 26, 27 et 28 août 1872.

unanimement l'impuissance que de les aider et de les associer au moyen d'institutions nouvelles.

Enfin, la question n'apparait plus seulement politique ou administrative. Quel que soit le système envisagé et que l'on fasse reposer la décentralisation sur la région, sur le département, sur la commune ou sur le canton, nous mesurerons surtout sa valeur à son effet social...

§ 4. — L'idée de l'État

Ce qui a le plus contribué peut-être à obscurcir la question, c'est le conflit des théories sur l'Etat, la Société, l'Individu, l'Association, etc.

On a confondu la thèse de la décentralisation avec celle de l'*individualisme.* On a pris ces six syllabes DÉ-CEN-TRA-LI-SA-TION en valeur absolue, comme si elles exprimaient même chose que l'opposition qu'une certaine sociologie a coutume d'établir entre l'*individu* ou *la Société* et *l'Etat* (1). Et comme libéraux, économistes, anarchistes s'accordent pour imputer à cet Etat à la fois une fatalité d'arbitraire et une incapacité essentielle, la cause de la Décentralisation a souffert ou bénéficié de cette argumentation.

La réponse de Dupont White est connue (2). Il a eu beau jeu à objecter les progrès de tous ordres auxquels l'État a coopéré, ses créations de services publics, ce qu'il a fait pour l'art, la science et même pour la protection des individus, toutes œuvres, montre-t-il, qui se sont accomplies par sa force interne et quelles qu'aient été les erreurs personnelles ou les passions des gouver-

(1) Herbert Spencer, *L'Individu contre l'Etat.*

(2) *L'Individu et l'État.* Voy. aussi Em. de Laveleye, *Le gouvernement dans la démocratie,* t. I, p. 28, sq.; Em. Durkheim, dans *Revue phil.* 1899, p. 438.

nants. L'Etat n'est pas un phénomène de perversité — conception aussi absurde que celle qui le veut institué de droit divin —, l'État est simplement un fait, fait contingent, fait variable et multiple et que la science n'a pas plus à célébrer qu'à maudire. Il a toujours reflété la société au sein de laquelle il fonctionnait: barbare aux temps barbares, puis civilisé ou demi-civilisé — ce qui est à peu près son caractère général aujourd'hui, — il n'a pas achevé de purger son passé conquérant, et peut-être ne le purgera-t-il jamais entièrement; il suffit qu'il ait réalisé une moyenne de moralité et de bienfaisance en rapport avec l'esprit des époques et des milieux où son action s'est exercée. Il s'opère, d'ailleurs, dans toute société humaine un obscur travail d'accommodation pour tourner à son utilité les institutions même les plus arbitraires et les dominations même les plus vexatoires à l'origine. Elle fait peu à peu la conquête de son gouvernement. Le dernier stade se marque quand il ne s'aperçoit plus dans l'État que ce qu'elle y a mis elle-même, ou, pour mieux dire, quand elle y est entrée tout entière, ce qui est la définition même de l'Etat contractuel ou démocratique.

Il n'y a donc pas conflit nécessaire entre les idées d'*État* et de *Société*. Il n'y en a pas davantage entre les idées d'État et d'*Individu*. Et d'abord, au sens le plus large, nous pourrions dire qu'il n'existe pas, sociologiquement plus que biologiquement, d'individu absolu. Un individu humain, dit très bien M. de Roberty (1), c'est un groupe de faits biologiques et de faits sociaux entrecroisés. L'homme ne se conçoit pas en dehors de la société, pas plus que celle-ci ne se conçoit sans un commencement d'organisation, si rudimentaire soit-il, annonçant déjà l'État. Il doit à la société son être, son langage, son intellect, aussi bien que les inventions

(1) *L'Éthique — Le psychisme social.*

qu'il applique, que la force économique dont il dispose. Nous dirons presque, avec Auguste Comte, avec Le Play, avec Izoulet, que l'individu n'est pas une unité sociale (1) et qu'il n'y a d'être au fond que pour la collectivité dont il est une résultante. Et non seulement il vit d'elle et en elle, il est formé d'elle, il en est pétri, mais encore il subit chaque jour sa règle, sa coercition, et cela quand bien même cette société ou collectivité ne laisse apparaître aucune trace d'institution régulatrice. Car, à défaut d'*impératifs* inscrits dans des textes de loi, elle en développe spontanément d'autres : la tradition ancestrale, la coutume, la cérémonie, l'opinion, dont la chaîne, pour n'être pas imposée par une autorité visible, n'est pas moins lourde à porter. Nous constaterions, en suivant ce point de vue, que, des diverses forces ou autorités qui gouvernent ainsi la destinée de l'individu, l'État n'est ni la plus contraignante ni la pire.

Interrogeons maintenant la définition de l'État. M. Posada nous dit : « Il y a État partout où le motif d'existence de la société est *politique*, c'est-à-dire distinct de celui du sang, lui-même exprimé par la *famille* » (2). L'histoire ne confirme pas entièrement cette théorie : outre que la société politique ou l'État, à son origine, se révèle à nous souvent comme une association de familles ou une expansion de la famille — en Chine, par exemple, il a conservé ce caractère, — il y a, sans que nous ayons à nous étendre ici sur ce point de sociologie, des raisons de croire qu'en bien des cas, sinon toujours, la famille n'a pas constitué le fait primitif. Elle a été précédée par *le clan ;* elle a été précédée même, sous sa forme patriarcale, et plus particulièrement sous sa forme romaine qui a déterminé la nôtre, par une organisation

(1) Izoulet, *La Cité moderne, Métaphysique de la sociologie.*

(2) *Théories modernes sur les origines de la famille, de la société, de l'État.*

du pouvoir politique et de la propriété que la science historique et sociologique aujourd'hui nous retrace et d'où elle est résultée (1). Aux premiers temps de la société féodale, M. Flach nous montre encore le principe familial et le principe politique s'enchevêtrant : c'est le principe familial alors qui reconstitue les fonctions de l'État, que les pouvoirs politiques ont laissées défaillir (2). Par évolution inverse, il semble que l'État, de nos jours, s'apprête à recueillir une partie des fonctions de la famille qui se désagrège (3).

La formule de M. Izoulet se présente sous une forme moins antithétique. Il propose d'appeler *Cité* l'ensemble des institutions qui régissent l'homme en société, en réservant le nom d'État pour une partie de ces institutions (4). Il ne faut pas trop presser cette formule ; car, de même que M. Anatole France fait dire à un de ses personnages : il n'y a pas d'État, il y a des administrations, de même une dialectique déliée pourrait conclure : il n'y a pas d'État, il y a *des institutions*. Il est assez difficile, en tous cas, si l'on pousse un peu l'analyse, de discerner, parmi ces institutions, quelles sont celles qui se rapportent à cet État proprement dit et quelles autres n'empruntent absolument rien à son autorité ni à son existence ou n'en sont pas devenues des dépendances. A côté de l'État, mais dans le même bloc que lui, pour ainsi dire, nous devons compter ce que M. de la Grasserie appelle ses « sous-multiples », c'est-à-dire, outre le département et la commune, ces groupements, ces établissements publics, ces services indépendants de la classification territoriale, dont le cercle autour de lui s'élargit toujours. Leur domaine et

(1) Starcke, *La famille primitive*, p. 267.

(2) Jacques Flach, *Les origines de l'ancienne France*, t. II, p. 429.

(3) Létourneau, *L'évolution politique dans les diverses races humaines*, p. 543

(4) *Loc. cit.*

le sien s'entremêlent, l'initiative publique ou privée incessamment les renouvelle et il a tendance constante à se les annexer et à les réglementer. Par là l'idée de l'État et l'idée de la Cité se rejoignent et n'en forment qu'une en réalité.

Varions le point de vue et considérons l'idée d'*association*. Dans cette idée encore nous retrouvons impliquée toujours à quelque degré celle de l'Etat. Non seulement, en effet, l'Etat est une association lui-même, une association à base surtout territoriale, mais il est aisé de démontrer, ne fût-ce que par l'exemple des corporations du moyen âge, si serrées, si coercitives (1), qu'une association, quelle qu'elle soit, suppose deux conditions essentielles : 1° un apport quelconque ou une coopération de ses membres, 2° leur assujettissement à une règle commune, sans quoi elle ne serait rien. Or ce sont les deux conditions constitutives de l'Etat. La frontière, du reste, s'offre indécise dans l'histoire entre les associations et l'organisation politique, et souvent elles se sont reliées en une même évolution. Ainsi les corporations et les unions de métiers au Moyen-Age, en se transformant en communes, constituèrent de petites souverainetés. Ainsi encore l'Eglise, cette association religieuse issue des collèges funéraires romains et de la synagogue, devint évolutivement une puissance politique redoutable ; elle ambitionna la domination sur les corps aussi bien que sur les âmes ; elle nous prouve, par la lutte qu'elle soutient depuis plus de mille ans contre l'Etat pour la suprématie, qu'il n'existe pas entre elle et lui de différence absolue de nature. Et c'est la raison qui permet de douter que la diminution de l'Etat doive profiter à l'émancipation des individus. A peine libérés de l'Etat, ceux-ci seraient saisis par les forces concurrentes,

(1) H. Spencer, *Les institutions professionnelles et industrielles*, trad. fr., p. 312.

et peut-être ne feraient-ils qu'échanger leur assujettissement contre un autre aussi effectif, quoique décoré du nom de liberté ? Qui sait si, les circonstances aidant, ce ne serait pas le signal de la victoire du principe religieux ou congrégationniste ? (1)

Plaçons-nous dans l'ordre économique. Est-ce que les compagnies de chemins de fer, les grandes sociétés de capitaux ne prennent pas parfois la figure inquiétante de véritables états dans l'Etat ? Ne multiplient-elles pas autour de nous, comme l'Etat, leurs légions de fonctionnaires et leur bureaucratie ? (2) Ne savons-nous pas, sans qu'il soit besoin de Karl Marx ni de Loria pour nous l'apprendre, comment la puissance politique s'est engendrée souvent de la puissance économique, comment le Capital a constitué dans nos sociétés modernes un gouvernement plus ou moins occulte et, comme on l'a dit, une sorte de féodalité qui ne le cède pas en force à celle de jadis, laquelle fut une expression elle-même, à bien des égards, de transformations historiques de la propriété ? (3)

L'idée de l'Etat se mêle donc à tout, elle nous pour-

(1) Nous en avons un indice par la disparition des institutions privées laïques de l'enseignement secondaire. L'Eglise et l'Etat, constate Taine, sont restés les seuls éducateurs survivants ; en fait, les parents n'ont que le choix entre deux monopoles ; *Le Régime moderne*, t. II p. 253.

(2) « On ne gagne rien, dit très bien M. Paul de Rousiers, à enlever ou à refuser au pouvoir public un service qui relève normalement de lui... Si l'on confie à l'initiative privée une entreprise rentrant dans les attributions de l'Etat ou des municipalités, sous prétexte d'éviter leur tyrannie, on aboutit tout simplement à créer un tyran de plus. » *Les trusts ou les industries monopolisées aux Etats-Unis.*

(3) Sur ces différents *pouvoirs*, religion, presse, capitales, etc., qui entrecroisent leur action dans nos sociétés modernes, voy. G. Tarde, *Les transformations du pouvoir*. M. Tarde prévoit dans l'avenir un accroissement considérable de l'autorité, « armée d'une administration aux longs tentacules... Le pouvoir, moins protecteur que directeur, s'étendra et grandira à mesure que les droits à défendre deviendront plus considérables et dépassera celui des Alexandre, des César, des Napoléon, des Bismarck, mais il s'exercera pour le bien. »

suit partout. L'individu nous apparaît ainsi enserré et sollicité par une pluralité de formations et activités collectives, qui le compriment, mais, en un autre sens, le soutiennent et le réconfortent ; il se trouve classé de diverses manières, il fait partie de combinaisons variables au milieu desquelles, d'ailleurs, il n'a pas uniquement le rôle subordonné ; car lui-même n'est pas sans empiéter à son tour et les cas sont fréquents où il s'exerce à l'égard de la communauté comme force égoïste et destructrice.

Et ce que nous disons de l'Etat, nous le disons aussi, bien entendu, de la *Commune*, qui se confond en partie dans sa notion. Expression changeante dans le temps et dans l'espace, touchant par une extrémité à la famille, au clan primitif, aboutissant par l'autre à ces empires qui se nomment Paris, Londres ou New-York, elle est loin de former, même dans notre législation française, où ses parties sont relativement le mieux liées entre elles, une institution absolument une (1). Sa frontière est indistincte aussi avec les associations et les services ou entreprises publics ou privés qui naissent ou expirent dans son petit milieu, et, dans ses rapports avec eux, nous la surprenons, comme l'Etat, en travail incessant d'assimilation et de désassimilation.

Cela revient à dire que l'Etat, ni sous sa forme principale, ni sous ses formes secondaires, n'a terminé son évolution. Pour parler le langage hégélien, sa notion s'est posée plus qu'elle ne s'est développée. Et puisqu'il en est ainsi, puisque l'Etat représente, en somme, un choix offert à la Société parmi les forces qui la régissent ou la sollicitent, que sert de disserter sur sa malfaisance ou son inutilité ? Cherchons s'il ne faut pas accuser plu-

(1) « On peut, dit M. Béquet, distinguer plusieurs façons de compter et d'incorporer les individus qui la composent » ; *La Commune*, nos 415 et suiv.

tôt des lacunes dans son organisme, un défaut de souplesse qu'il lui reste encore à corriger pour pouvoir mieux épouser cette vie sociale dont il doit, par définition, être la mise en valeur et l'expression adéquate.

§ 5. — LES CORPS LOCAUX DANS LEURS RAPPORTS AVEC LA LIBERTÉ

Une question connexe et qui nous ramène à l'objet de ce livre est de savoir si, parmi les formes que revêt l'idée de l'Etat dans les sociétés, la forme gouvernementale et centralisée des nations modernes menace plus directement la liberté individuelle.

On connaît la thèse de Montesquieu sur le rapport du despotisme avec les grands Etats et de la liberté républicaine avec les petits (1). J.-J. Rousseau, comme lui, ne croit la démocratie viable que dans « un Etat très petit» (2). Tous deux pensent aux monarchies de leur temps et, par tradition classique, ils leur opposent le souvenir, dont les cerveaux resteront hantés jusqu'à la Révolution, des républiques urbaines de l'antiquité. Par une raison analogue, Herbert Spencer, de nos jours, conclut à l'extension « jusqu'aux limites du possible » de l'indépendance des « gouvernements municipaux ou autres du même genre (3) ». Emile de Laveleye écrit : « La fédération des communes autonomes et propriétaires, voilà ce que doit être l'Etat » (4). Selon M. Létourneau, les grands Etats, étant fabriqués par le despotisme, sont condamnés à une perpétuité de despotisme ; il voudrait que nos Etats actuels se fractionnassent « en nombreu-

(1) *Esprit des Lois*, VIII, XIX.
(2) *Contrat social*, liv. II, ch. X, liv. III, ch. IV.
(3) *Principes de sociologie*, § 578.
(4) *La propriété et ses formes primitives*, p. 122.

ses unités tout juste assez étendues pour avoir leur vie politique propre ; quelque chose comme les anciennes cités helléniques » (1).

Tout se réduirait donc à une question de dimensions. L'individu gagnerait d'autant plus en droits et en garanties que le gouvernement se rapproche davantage du type municipal.

Cette thèse repose sur une équivoque. Qu'il y ait profit pour les libertés publiques au *self-government* des petites unités territoriales, rien n'est plus incontestable, certes, et c'est notre axiôme premier dans la présente étude. Il va de soi qu'un gouvernement trop centralisé dans un Etat de grand rayon écarte, par cela même, un trop grand nombre d'hommes de la gestion des affaires publiques. Ramenant tout à lui loin des regards des intéressés, il ne laisse à ceux-ci que l'obéissance et la faiblesse. Et peu importe que des institutions d'étiquette libérale fonctionnent en sa capitale, qu'une activité parlementaire intense s'y démène, peu importe même que des revendications populaires y triomphent, on n'aura de la démocratie qu'un vain décor si partout ailleurs il n'y a qu'obéissance et torpeur. Ce qui fait les citoyens libres dans un Etat, c'est l'universalité de leur participation, sur tous les points du territoire, à la chose publique. Ce qui les relève à leurs propres yeux, ce qui leur donne conscience de leur indépendance, c'est la connaissance directe et journalière qu'ils prennent de leurs intérêts collectifs, c'est la part d'autorité que chacun d'eux exerce, — l'idée de liberté étant inséparable de l'idée de puissance (2). Un peuple sera donc d'autant plus libre que sa constitution aura ménagé à un plus grand nombre d'hommes — et théoriquement nous dirons à tous les hommes sans exception qui le composent — l'occa-

(1) *L'Evolution politique dans les diverses races humaines*, p. 544.
(2) Spinoza, *Traité politique*, II, 3.

sion de se distinguer et d'influer chacun en quelque manière. Or ce n'est que par le développement des institutions locales que cette diffusion du gouvernement peut s'opérer dans la société (1). On n'en obtient autrement que le simulacre, c'est-à-dire, comme le montre Stuart Mill, des élections parlementaires plus ou moins espacées, et dans l'intervalle rien, si ce n'est la lecture des journaux, quelques réunions publiques peut-être, et des sollicitations aux autorités politiques (2). C'est en même temps par la pratique que le gouvernement local donne des affaires que se fait la préparation des citoyens à la politique. « Les institutions communales, dit Tocqueville, sont à la liberté ce que les écoles primaires sont à la science » (3). « C'est là, ajoute M. Goblet, que les citoyens se forment à la vie publique, c'est en apprenant à gérer leurs affaires locales qu'ils deviennent capables de s'élever à la conception et à l'administration des affaires générales du pays » (4). C'est l'école aussi du bon sens; car, ainsi que l'exprime Michelet en son vibrant langage: « Il n'est rien de petit en ce qui fait le sort de l'homme. Ce détail local, c'est le réel même, c'est la vie, l'homme vivant... L'esprit s'y plie et s'y brise à la connaissance des choses qu'on prend sur le vif une à une. Toutes particulières qu'elles soient, elles n'en sont pas moins générales en ce sens qu'une localité ressemble fort à l'autre ; celui qui la sait bien a beaucoup profité dans l'intelligence du tout... L'esprit formé à cette école n'arrivera jamais à ces cruelles abstractions de nos grosses têtes politiques dont le sauvage

(1) « Ce qui libère l'individu, dit M. Durkheim, ce n'est pas la suppression de tout centre régulateur, c'est leur multiplication, pourvu que ces centres multiples soient coordonnés et subordonnés les uns aux autres. » ; art. de la *Revue philosophique*, 1899, p. 438.

(2) *Le gouvernement représentatif*, trad. Dupont-White, p. 316.

(3) *De la démocratie en Amérique*, t. I, p. 96.

(4) Discours à la Chambre des députés, 8 février 1883.

orgueil souvent abstrait un monde, l'extermine en bataille ou en révolution. » (1)

Mais il ne faut pas forcer l'argument. Il ne suit nullement de là que, par le fait de l'autonomie des corps locaux, l'individu doive être tenu pour affranchi, sans autre condition ni garantie, ni qu'il suffise à des services publics de rayonner sur de petits espaces pour défier tout reproche. Ni les républiques urbaines de l'antiquité ni celles du Moyen-Age ne connurent la liberté individuelle, au sens que nous attachons à ce mot. Elles constituèrent dans leur sein des aristocraties oppressives. Nos Communes elles-mêmes ne furent pas, en somme, animées d'un autre esprit que les évêques et les barons avec lesquels elles rivalisaient de murailles et de privilèges. Les textes nous relatent la mésaventure de beaucoup d'entre elles qui succombèrent à la mauvaise gestion de leurs élus (2) et aux compétitions furieuses des partis qui les déchiraient. Plus tard, à l'époque des intendants, les mêmes causes qui provoquèrent l'intervention de l'autorité royale dans l'administration provinciale, l'incapacité, le gaspillage, les oligarchies tyranniques, l'obligèrent à s'ingérer dans l'administration des villes (3). Nous ne forcerons pas la comparaison avec la commune actuelle ; mais, toutes proportions gardées, est-ce à elle, ville ou village, que nous irons remettre indistinctement toutes choses ? Pouvons-nous aller jamais jusqu'a lui accorder la pleine *autonomie communale?* Non. Car nous sentons bien que ce serait trop souvent sacrifier son propre intérêt, ce serait consacrer le règne des coteries intolérantes et l'annulation des minorités vaincues. Et qui pourrait soutenir sérieusement que,

(1) *Nos fils*, p. 370.

(2) Etampes, Meulan, etc. Voy. Gasquet, *Précis des institutions politiques et sociales de l'ancienne France*, t. II, p. 212.

(3) Gasquet, t. I, p. 158 ; Hanotaux, *Histoire de Richelieu*, t. I, p. 246 et 405.

lorsque l'Etat assure des services publics qu'il avait abandonnés d'abord aux communes, l'instruction publique, par exemple, ou encore lorsqu'il leur impose son contrôle financier, ce n'est pas au plus grand avantage de ces services et de la liberté générale? Loin que l'Etat, l'Etat de grand rayon, doive encourir seul la suspicion dans ses rapports avec la liberté, regardons-le plutôt, dans bien des cas, comme son protecteur nécessaire (1) ; il tiendra de son élévation, de son éloignement, plus d'impartialité et par conséquent plus de libéralisme véritable, il les répercutera dans les esprits autour de lui. La conquête des droits de l'homme et du citoyen ne s'est pas accomplie sous l'influence de l'esprit local, elle a été l'œuvre d'hommes dont la culture intellectuelle et la générosité de sentiments s'étaient amplifiées par le milieu et que la grandeur même de l'Etat, auquel leur pensée se reportait, avait préparés naturellement au point de vue humain et aux idées générales.

Ce n'est pas parce que le cadre s'élargit que la liberté diminue ; au contraire. Nos grands Etats modernes, certes, rappellent encore, par plus d'un trait, les machines de vexation et d'oppression de jadis. Convenons cependant qu'ils sont en général de type et de moralité supérieurs aux petits Etats du XV[e] siècle qu'ils ont absorbés ou qu'ils continuent (2). Notre République n'a-t-elle pas résolu le problème de faire vivre la liberté aussi complète que l'ait jamais possédée peuple de la terre dans une nation de quarante millions d'hommes? Ce que nous sommes tenté de dire plutôt, c'est que peut-

(1) « La vérité est que l'Etat a été bien plutôt le libérateur de l'individu. C'est l'Etat qui, à mesure qu'il a pris de la force, a affranchi l'individu des groupes particuliers et locaux qui tendent à l'absorber, famille, cité, corporation, etc. » ; Durkheim, dans *Revue philosophique*, 1899, p. 438. — Sur la nécessité du contrôle financier, voy. les observations d'Emile Faguet, *Questions politiques*, p. 43 sq.

(2) Durkheim, *loc. cit.*

être ces Etats ne sont-ils pas assez vastes encore pour remplir tout l'essor de l'homme vers la liberté définitive. Peut-être la liberté individuelle, non plus au sens classique, mais au sens pleinement humain du mot, exige-t-elle un élargissement nouveau du milieu politique. Et s'il n'est plus chimérique désormais — tant la marche de l'humanité s'accélère — d'imaginer que les peuples évoluent vers une unité supérieure universelle, vers ce qu'on a appelé la phase *mondiale*, nous pouvons imaginer aussi que l'être humain n'obtiendra tous ses droits et ne développera toutes ses puissances que sous la protection de l'univers entièrement civilisé. En sorte que le principe libéral aurait pour postulat dernier la création d'un ordre humanitaire ; ce qui peut s'exprimer par cette formule de Spinoza: Plus il y aura d'individus ayant formé alliance, plus tous ensemble auront de droits (1) ; ou encore par cette équation: la liberté intégrale dans l'humanité intégrale.

§ 6. — Conciliation des idées de centralisation et de décentralisation

La considération essentielle, du reste, et qui, dans une philosophie politique basée sur l'observation des faits, dispense de toute autre, est que les peuples contemporains décrivent uniformément leur évolution dans le sens de l'unité politique et d'une augmentation des attributions du pouvoir central. On constate cette évolution en Suisse, en Angleterre, aux Etats-Unis (2) comme en France. Il semblerait, dit Emile de Laveleye de l'Angleterre, à la rapidité avec laquelle elle a procédé en ce siè-

(1) *Traité politique*, II, 15.

(2) Em. de Laveleye, *Le gouvernement dans la démocratie*, t I, p. 28 sq. et 72.

cle, qu'elle ait voulu « rattrapper le temps perdu. On y fait de la réglementation, de la centralisation, de la tutelle avec fureur, et avec des bills d'une véhémence parfois féroce » (1). En Allemagne, depuis trente ans, la centralisation et le développement économique ont progressé parallèlement. En Suisse, où pourtant des referendums assez fréquents ont paru pour la plupart favorables à l'indépendance cantonale, le mouvement centralisateur s'est poursuivi comme par l'effet d'une force intérieure à laquelle ces résistances ne pouvaient rien. La Suisse tend de plus en plus à centraliser ses services généraux, à remettre aux mains de l'autorité fédérale suprême la défense même de la liberté et des droits des individus. Nulle part donc le *fédéralisme* ne saurait être regardé, plus que *l'autonomisme municipal*, comme une solution par la science politique, et vouloir, sous prétexte de décentralisation, livrer soit à la province, soit à une contrefaçon de la province, soit à la commune, des attributions d'Etat telles que l'enseignement public ou le droit d'innover des systèmes d'impôts, que certains autonomistes en sont venus à réclamer pour elles, ce serait aller contre une loi historique générale aussi bien d'ailleurs que contre la liberté.

Le problème, par suite, n'est pas d'opposer la décentralisation à la centralisation, comme si ces deux termes étaient nécessairement antinomiques ; il consiste plutôt à les concilier. Nous les définirions volontiers, avec M. Hauriou, « deux manières d'être de l'Etat » (2), et il nous suffira de ramener l'objet de la décentralisation aux deux points suivants :

1° Augmenter la participation des unités locales, et,

(1) *Loc. cit.*, t. I. p. 30. Voy. aussi Boutmy, *Le développement de la Constitution et de la société politique en Angleterre.*

(2) *Répertoire de droit administratif*, V° *Décentralisation*, n°s 11 et 17.

dans ces unités, des individus qui les composent à la chose publique;

2° Porter les services publics généraux à leur rencontre, dans le double intérêt de ces services et des administrés.

Le premier point doit résulter d'une extension des institutions représentatives locales, le deuxième d'une réforme administrative. Et pour l'une comme pour l'autre nous verrons que la marge s'ouvre assez grande sans qu'il y ait à porter atteinte à la force plus qu'à l'unité de l'Etat.

Souvent nous ne saurions dire auquel de ces deux termes se rapportent réellement certaines réformes que l'on tient couramment pour décentralisatrices. Telle l'organisation de la région : celle-ci se membrerait, dans une certaine mesure, au détriment de l'Etat, et à ce titre elle relève, à n'en pas douter, de la décentralisation ; mais, dans une plus large mesure encore, elle amoindrirait l'indépendance départementale et mettrait une centralisation secondaire dans la grande. De même, l'organisation du canton sera-t-elle œuvre décentralisatrice ? Oui, en tant que ce corps local est appelé à prendre, en regard du département et de l'Etat, une importance plus grande que n'en possède aujourd'hui la commune rurale ou la petite ville. Non, si l'on considère que le canton sera « un centre infiniment plus favorable pour l'installation des agents de toutes sortes qui viendront représenter le pouvoir central auprès des populations » (1). Le canton se place à l'intersection de deux théories contraires.

(1) De Lanessan, discours à la ch. des dép , 30 juin 1883.

§ 7. — La réforme administrative

Les deux points qui résument pour nous l'objet légitime de la décentralisation se représenteront presque à chaque page de cet ouvrage. Ils correspondent à ses deux aspects, électif et administratif. Pour compléter ce chapitre de prolégomènes, nous passerons en revue quelques principes généraux auxquels il semble, à ce point de vue administratif, que toute réforme doive se subordonner. Après quoi nous traiterons, d'une manière générale aussi et en ayant toujours la décentralisation pour but, des rapports que la raison indique entre les deux pouvoirs intéressés dans la question, le pouvoir électif et le pouvoir administratif. Et tout l'exposé qui suit s'en trouvera d'avance éclairé.

Rappelons sommairement, en premier lieu, les desiderata que l'on cite habituellement quand il est question de réforme administrative et de décentralisation : abolition des hiérarchies factices de fonctionnaires, — avancement par classe, pour leur éviter des déplacements trop fréquents et les attacher aux intérêts locaux, — pouvoir de décision remis aux fonctionnaires les plus rapprochés des administrés, — responsabilité rendue effective, — réduction de la paperasse et des formalités, etc. Ces desiderata ont rempli les discussions de la tribune et de la presse, ils contribuent souvent à la beauté des circulaires ministérielles. Quelque commission de décentralisation parlementaire ou extra-parlementaire vient-elle à siéger, elle y trouve toujours matière à de remarquables rapports.

On projette aussi de remplacer la *quantité* par la *qualité*, de demander aux fonctionnaires conservés une plus grande somme de travail. On les stimulerait de diverses façons, notamment, comme en Angleterre et

comme déjà dans certains services de notre administration des finances, par le système des remises proportionnelles ou du *pourcentage*, sorte de paiement à la tâche qui, paraît-il, a donné de bons effets (1). On réglementerait en même temps et l'on uniformiserait les conditions d'admission et d'avancement, en supprimant la sollicitation (2). Le système des examens, qui se pratique à peu près régulièrement en Angleterre, celui des concours que recommande Stuart Mill (3), combinés avec celui des stages, comme en Prusse, seraient généralisés. On contraindrait les diverses administrations à se prêter un mutuel concours, au lieu de s'isoler dans leur spécialité et de paraître se réjouir, comme cela se voit quelquefois, des difficultés que rencontrent d'autres administrations (4). On désenchevêtrerait l'action de l'Etat et celle du département, on rendrait à chaque unité administrative son unité de gestion pour ce qui l'intéresse (5). ... Et ces mesures, en effet, ne paraissent pas être au-dessus des forces d'un gouvernement bien intentionné. Elles ont encore rapport à la décentralisation en tant qu'elles sont de nature à affaiblir une partie des griefs — incapacité, mauvaise gestion, cherté, prodigalité — sous lesquels l'école spencérienne accable l'Etat et l'administration en général (6).

En fait, attendons-nous le plus souvent à des déceptions ; car c'est à l'administration qu'on demande de se

(1) Blerzy, *Le fonctionnarisme dans l'Etat*, dans *Rev. des 2 M.*, 15 sept. 1871.

(2) Georges Picot, *La décentralisation et ses différents aspects*, p. 19. Pour l'historique des projets de loi à ce sujet, voy. rapport de M. Marcel Barthe au Sénat, ann. Sénat 1886, n° 338, et la *Grande Encyclopédie* V° *fonctionnaires*.

(3) *Le gouvernement représentatif*, p. 308.

(4) Rapport de M. G. Cochery sur le budget de 1896.

(5) G. d'Avenel, *La réforme administrative*, ch. IV.

(6) H. Spencer, *L'individu contre l'Etat* et *la Justice*, § 125 ; Yves Guyot, *La science économique*, p. 456 sq.

réformer elle-même, c'est par arrêtés, par circulaires qu'auront élaborés les bureaux que les ministres compétents devront procéder. On compte sur l'énergie de ces derniers ; mais les ministres passent vite, et pour un qui voudra signaler par des « coupes sombres », toujours sans lendemain, son passage au pouvoir, combien d'autres, météores à peine entrevus un instant, ont trop à faire de s'instruire du fonctionnement de leurs services pour avoir le temps de les révolutionner ! On a fait souvent ce tableau ; nous n'en chargerons pas l'ironie. Et du reste, parmi ces torts et abus que l'on signale à l'envi, nous imaginons que plus d'un n'est pas remédiable tout à fait de la façon que l'on croit ; d'autres trouvent leur excuse ou leur explication dans une primitivité de science et de moyens administratifs explicable elle-même par l'époque et le milieu, sans qu'il faille accuser spécialement une infirmité de nature de l'Etat ni même le mauvais vouloir bureaucratique.

Sous l'ancien régime, et même au début de ce que Taine a appelé le *régime moderne*, l'Etat n'avait pas assumé toutes les tâches auxquelles il pourvoit aujourd'hui. C'est en développant ses services, c'est en fournissant là somme d'utilité que la société de plus en plus exigeait de lui qu'il s'est embarrassé dans sa propre marche. Ces services se sont groupés d'abord en un petit nombre de points, ils ont nécessité des écritures à proportion, écritures qu'il multiplia comme moyen d'ordre et dont il chercha instinctivement la perfection dans leur complication. Les administrés, d'autre part, avaient d'abord été des vaincus, et ç'avait été pour la monarchie une façon de compléter sa conquête que de tout concentrer dans la main de ses commis. Puis, les services s'accroissant, un mouvement de translation se prononça du centre à la périphérie, qui parut une sorte d'opération de conquête encore. Une discipline

s'imposa partout uniforme, et, sur d'aussi vastes étendues, ce fut par le moyen seulement des règlements et circulaires ponctuellement obéis, par les rapports, visas et autorisations, par l'obligation en toutes choses de pièces officielles, traçant à chacun son compartiment, et, pour parler comme Taine, son enclos, que l'Etat jugea possible d'assurer la marche des affaires et le respect de son droit souverain. Il eut intérêt à ce que son personnel fût plus préoccupé de la sauvegarde de l'administration et de ses prérogatives que du bien même et des libertés des administrés. Et comment un Louis XIV, comment même un Napoléon se fussent-ils fait une autre idée de l'œuvre administrative et gouvernementale ? N'avons-nous pas dit qu'au commencement du XIX[e] siècle même l'Etat eut comme à reconquérir la société française ?

Quant au fétichisme du protocole et de la formalité, nous savons qu'il est le fait de toutes les sociétés dans une phase de leur évolution. Il était inévitable que les administrations de l'Etat s'abritassent d'abord, ne fût-ce que par un souci de sécurité bien ou mal entendu, sous une épaisse cuirasse de procédures et de précautions rituelles. Il était inévitable aussi qu'il eût, comme les religions, son ère des scribes et de l'Ecriture.

Ne nous imaginons pas, d'un autre côté, qu'il soit facile ni même absolument désirable d'empêcher de nouvelles extensions de notre système administratif et conséquemment tout accroissement du nombre des fonctionnaires. Dans plus d'un service, certes, et surtout dans les bureaux principaux, il y a pléthore. Mieux vaudrait, on l'a bien des fois répété avec raison, qu'ils fussent moins nombreux et mieux rétribués parce qu'ils seraient plus occupés ; les affaires n'en iraient que mieux, car « les affaires sont l'école des affaires et rien ne nourrit l'incapacité comme l'indolence » (1). Il n'est

(1) Jules Simon, *La liberté politique*, p. 217.

pas normal qu'ils se soient plus que doublés en France en moins de cinquante ans (1). Toute cette multiplication de fonctionnaires ou de fonctions n'a pas été arbitraire, cependant : parallèlement s'accroissaient les devoirs de l'Etat dans tous les ordres, et nous devons prévoir que le même processus en engendrera d'autres encore. L'hygiène, par exemple, et la réglementation du travail ont pris dans nos préoccupations une place que nul n'eût soupçonnée avant notre troisième République. La statistique absorbe aujourd'hui l'activité gouvernementale, à tel point que le ministère du commerce et celui de l'agriculture semblent n'avoir été créés que pour elle. A vie sociale plus intense il faut un surcroît d'administration. On n'administre pas sans un personnnel, pas plus qu'on n'administre sans noter ce que l'on fait.

On n'arrêtera pas non plus l'accumulation des lois d'où naît la matière administrative. Quoiqu'il y ait lieu de penser, avec Spencer, que la manie légiférante, qui sévit sur les peuples civilisés, finira par se modérer, et quoiqu'on ait signalé notamment une tendance en ce sens aux États-Unis (2), ce n'est pas en France que nous sommes à la veille de voir les lois, décrets, arrêtés, déci-

(1) On a établi de plusieurs façons différentes le nombre des fonctionnaires en France. M. Ballue, en 1886, en comptait 460.962 dans les divers ministères et services de l'Etat, des départements et des communes, touchant ensemble 549.031.000 fr. de traitements (Ann. ch. dép. 1886, n° 1.314). M. Prevet, en 1899, en compte 342.000, touchant ensemble 553 millions (Ann. Sénat, rapport sur le budget de 1900). Au compte de M. Turquan, il y avait 188.000 fonctionnaires en 1846, 330.000 en 1886 et 400.000 en 1896, indépendamment de 8.000 fonctionnaires départementaux et 122.000 communaux ; les appointements étaient de 245 millions en 1846 et de 616 en 1896, plus 45 millions ajoutés aux retenues pour la retraite. En exemple, M. d'Avenel cite le ministère de l'Intérieur où les 5 divisions de 1795, portées à 12 en 1820, sont maintenant 36 ; il y avait 52 bureaux en 1820 et maintenant 128 ; *La réforme administrative*, p. 37.

(2) *Rev. pol. et parl.* Mars 1899, p. 616.

sions, avis et circulaires cesser de tomber en pluie sur la nation. Les partis de progrès semblent les plus prolifiques. Les socialistes, de temps à autre, nous proposent de véritables codes. Si les Chambres s'interrompaient un instant de fabriquer des lois, le Conseil d'État et la Cour de Cassation, les ministres, les préfets, les municipalités, les tribunaux et les pouvoirs publics de toute espèce et de toute taille, par décrets, arrêts et arrêtés, poursuivraient infatigablement l'œuvre. Et c'est ce qui explique que ceux-là prennent l'ascendant qui savent le mieux reconnaître leur voie dans cet épais fourré. Et où les rencontrer, si ce n'est en quelques centres où ils se sélectionnent, dans les bureaux des administrations centrales et des préfectures, où tout vient se relier naturellement, parce que là seulement peut s'établir une tradition, disons, si l'on veut, une routine, là seulement la documentation peut se colliger tant bien que mal et la science précise du détail administratif avoir ses spécialistes ? Que l'on songe à l'énorme quantité de textes qui demeurent, malgré tout, méconnus, aux lois inappliquées, aux erreurs et aux oublis inévitables ; comment les pouvoirs locaux s'affranchiraient-ils de la domination des bureaux quand les ministres que leur superpose le parlement et le parlement lui-même restent, à tant d'égards, à leur merci ?

Nous nous bornerons donc à quatre observations principales. La première, que nous ne faisons que mentionner parce que nous la retrouverons dans tout le corps de cet ouvrage, a trait aux mœurs bureaucratiques de l'administration, qui doit devenir plus personnelle et plus vivante. Elle se confond avec la thèse générale que nous avons énoncée concernant la nécessité de rapprocher l'administration des administrés. Elle nous fera conclure à un *déplacement vers le*

canton de l'axe général de l'administration française.

Notre deuxième observation, qui tient étroitement à la première, concerne la nécessité de moderniser les procédés de cette administration. Celle-ci, tout en s'encombrant d'écritures, de minuties, de rubriques, tout en paperassant énormément, néglige néanmoins beaucoup de faits importants, parce que ses méthodes de notation sont mauvaises. Ou pour mieux dire, elle s'entend à les noter et à les classer dans les centres où se sont installés ses bureaux ; mais si nous nous transportons dans les communes, dans les communes rurales surtout, où elle associe les maires à sa besogne et n'a pas, dans la plupart des cas, d'autre représentant local, c'est le hasard et l'inorganisation. Là tous points de repère et toute documentation font défaut ; à peine existe-t-il des archives. Même pour la gestion de leurs propres affaires, les communes sont extrêmement mal outillées.

Les mairies reçoivent chaque jour une *édition des Communes* du *Journal Officiel* et chaque mois un *Recueil des actes administratifs* de la préfecture où sont contenues les instructions courantes ; beaucoup sont abonnées à des revues ou répertoires spéciaux ; au chef-lieu de canton se collectionnent le *Journal Officiel* et le *Bulletin des lois*, à la communication desquels elles ont droit. Mais combien peu de maires ou de secrétaires de mairie ont le temps de feuilleter tous ces imprimés ou les lumières nécessaires pour en extraire et retenir tout ce qui requiert application locale ? Des tables alphabétiques guident la consultation ; mais les années se succèdent, les fascicules s'empilent confusément ou s'égarent et, dans ce fouillis, à moins d'être un professionnel de ce genre de recherches, bien hardi qui se risque tête baissée. Le recueil de la préfecture, qui devrait les avertir plus particulièrement au fur et à mesure, ne leur signale pas le quart des nouveautés

qu'ils auraient intérêt à connaître. Nous voudrions donc — et sans cela c'est vainement qu'on parlera d'augmenter la collaboration des autorités locales aux services généraux (1) — nous voudrions que chaque loi, décision ou renseignement les intéressant leur parvînt sous une forme nouvelle qui leur constituât réellement documentation. Ce serait, par exemple, au moyen d'un bulletin ou d'une fiche portant un titre et une lettre ou un numéro d'ordre qui lui désigne d'avance sa place au boîtier ou aux archives. Les fiches sont le moyen clair et classificateur par excellence. En matière administrative, peu importe au fond l'abondance ou la complication, le classement est tout. Posons en fait que cette réforme matérielle, si simple, si vulgaire, ferait plus que bien des déclarations de principes pour l'émancipation du gouvernement local, qu'il ne suffit pas de proclamer indépendant dans la loi pour qu'il le soit en effet, mais à qui il faut procurer en même temps les moyens techniques et faciliter les connaissances administratives sur lesquels doit se baser cette indépendance. La perfection du système serait que l'ordre et le classement nouveau s'établissent d'une extrémité à l'autre du système administratif général et local sur un plan uniforme.

Constatons aussi l'utilité de répertoires bien faits condensant la législation civile et administrative — et dont il existe, du reste, de parfaits modèles, — de tableaux synoptiques, etc. Par ces moyens et tous autres que la pratique suggèrera, l'objet à poursuivre est la possession dans chaque ordre de documents toujours prêts, de statistiques se recueillant d'elles-mêmes et portant sur toutes choses. Il faudra en résumé, — et cela pour les rapports de l'État avec les fonctionnaires

(1) Hauriou, art. *Décentralisation*, n° 31, dans *Rép. de droit administratif.*

locaux aussi bien que pour ses rapports avec les municipalités — il faudra renouveler les méthodes de *notation*, de *classement* et de *transmission*. Il est vrai que cela suppose le déplacement de l'axe administratif effectué et, comme complément au gouvernement local, l'existence d'un appareil enregistreur autre que la mairie rurale...

Notre troisième observation, du point de vue où nous nous plaçons, porte sur l'esprit de caste ou de mandarinat inhérent au fonctionnarisme.

Cet esprit peut ne pas lui être absolument naturel, mais il s'entretient, il s'exacerbe, dans une partie de nos administrations publiques, à la fois par l'éloignement où les fonctionnaires sont tenus de la vie locale et par le vice d'un système de recrutement et de hiérarchie qui crée entre eux des monopoles et des barrières infranchissables. L'exemple qui vient immédiatement à l'esprit est celui du corps des Ponts et chaussées. Qui n'a constaté quelle force puise dans la « camaraderie » polytechnicienne cette aristocratie des travaux publics que rien jusqu'ici n'a pu entamer, avec quel soin elle tient à distance le public et les municipalités, en quelle humilité elle s'attache à plonger la plèbe des conducteurs et des agents voyers, qui suffirait au gouvernement de la voirie ? Un des plus sûrs moyens qu'elle ait trouvés d'assurer sa domination a été d'exagérer précisément les écritures, le formalisme et l'isolement bureaucratique, Mais elle n'est pas seule. Nous avons tellement bien combiné toutes choses en France que la même dualité de personnel et d'esprit, la même division en deux catégories, haute et basse, se retrouve dans l'administration de la justice et dans l'enseignement public. Elle s'y engendre de même du système des examens et des diplômes; et, pour qui veut approfondir, elle n'est pas une des moindres causes de notre infé-

riorité croissante dans la lutte entre nations. Et, au lieu qu'en Angleterre, par exemple, le fonctionnaire, l'ingénieur, comme l'homme de loi, comme le médecin, se forment par un apprentissage (1) et continuent de compter parmi les forces vives de la race, c'est l'éducation théorique chez nous, c'est l'obtention du grade universitaire et du diplôme qui décide de la possession du mandarinat, dans la paisible jouissance duquel il n'y a plus ensuite qu'à mollement s'enfoncer.

Ajoutez-y, comme explication générale, cette tendance que l'on observe dans les sociétés, à un stade de leur évolution, à séparer en organes spéciaux, vivant pour eux-mêmes et privilégiés, les divers services et fonctions qu'elles créent (2). Toute production, soit politique, soit technique, soit doctrinale même, s'y case naturellement dans des compartiments étanches. L'ingénieur, l'universitaire, l'homme de justice, le fonctionnaire s'y particularisent et y contractent l'esprit corporatif, comme font l'avocat, le marchand, le prêtre et le soldat.

En langage économique, nous dirons que c'est un premier effet de la division du travail, créatrice par essence de castes et de classes.

Mais ce ne doit être là qu'un état transitoire et, s'il est vrai qu'une démocratie qui se développe, avec sa caractéristique qui est de tendre à l'unité et à l'égalité, marque chacun de ses progrès par l'effacement de quelque barrière entre les citoyens qui la composent, s'il est vrai qu'elle ait pour fin dernière la disparition de toute caste, de toute classe, de toute corporation fermée et, selon l'expression de M. Simmel, la « rétrocession de leurs fonctions à la masse », nous admettons de même que l'Etat ne réalisera la perfection de ses services que

(1) Max Leclerc, *Les professions et la société en Angleterre.*

(2) Simmel, *Comment les formes sociales se maintiennent*, dans *l'Année sociologique* de Durkheim, 1898.

par la destruction des murailles dressées, soit entre eux et la nation, soit à l'intérieur de chacun d'eux. Et c'est pourquoi nous ne comprenons pas plus la direction supérieure des travaux publics aux mains d'une confrérie polytechnicienne que nous ne comprenons la fonction judiciaire se classant en supérieure et inférieure, avec prééminence réservée à des diplômés ayant fait, vers la vingt-cinquième année, des sortes de vœux de judicature.

Contre cet esprit de privilège aussi bien que contre l'esprit bureaucratique on cherchera le remède dans une réforme des conditions d'admission et d'avancement, dans des retouches au régime du baccalauréat, dans une intervention plus étendue du principe électif ; il nous paraît consister mieux encore dans le déplacement d'axe du système administratif. On a demandé que le passage par les fonctions inférieures fût obligatoire dans chaque ordre administratif pour l'accession aux plus élevées. Complétons l'idée par celle d'un stage imposé dans les postes locaux, au contact direct des administrés. C'est en effet faute de ce contact que se perpétuent les préjugés d'école et l'*esprit fonctionnaire*. Et, puisque nous traitons ici du canton, ne voit-on pas que le seul fait d'y transporter l'activité administrative, d'y unifier, comme nous en montrerons la possibilité, voirie, justice, services de finances, d'y aménager même un enseignement rejoignant l'enseignement secondaire, tournerait bientôt à la ruine de ces préjugés et des oligarchies qui les ont réchauffés ? Les fonctionnaires locaux ne seraient plus censés occuper le bas d'une échelle. L'Etat démocratiserait ses services ; et il se trouverait du même coup, en vertu de la loi de double effet que nous avons notée, fortifier son unité par la décentralisation.

§ 8. — De la séparation du pouvoir électif et du pouvoir administratif

Enfin, et nous finirons par cette quatrième considération, il importerait de chercher un critérium pour le partage des fonctions locales entre l'Etat et les élus du suffrage.

Ce partage se fait très confusément dans notre système administratif, ou plutôt il ne se fait pas, l'Etat continuant, en quantité de matières administratives, à emprunter le ministère des municipalités. Il a bien, près d'elles, installé des agents à lui pour les services contributifs, mais à ces agents, aux juges de paix et à la gendarmerie se restreint son personnel local, puisque les agents voyers relèvent du département. On a dit que l'inconvénient qui peut résulter pour lui de l'inexpérience municipale se trouve compensé par l'économie de traitements qu'il réalise (1) ; on a fait valoir que la plaie du fonctionnarisme en est atténuée d'autant ; et d'ailleurs on ne saurait toujours distinguer quand le maire agit comme réprésentant du pouvoir central ou comme représentant de l'administration communale (2). En matière de police, notamment, le domaine de l'Etat et celui de la Commune se confondent en partie. Et il n'y a pas, en effet, à poser de critérium absolu ; le partage entre l'un et l'autre doit être affaire plutôt de moyenne et de transaction. Mais, dans ce balancement de l'électif et de l'administratif, au moins faut il que l'électif n'aliène pas son caractère propre, au moins faut il que, pour la satisfaction de n'avoir pas à subir auprès d'eux, soit la rivalité d'influence, soit le commandement d'un fonction-

(1) de Marcère, Rapport au nom de la commission de la loi du 5 avril 1884.

(2) Béquet, *La Commune*, n° 744.

naire, diminutif de sous-préfet, qui deviendrait bientôt en effet très encombrant, les maires n'aient pas à s'assujettir à des tâches, à des obligations telles qu'elles les fonctionnarisent eux-mêmes. Et c'est précisément ce qui se produit sous le régime actuel. Les élus locaux ont trop à obéir, ayant trop à administrer. Les préfets et les sous-préfets, à les requérir et stimuler chaque jour, prennent trop facilement le pli de les considérer comme des sous-ordre. Et peut-être la décentralisation doit elle avoir moins encore pour objet de les affranchir de ce qu'on a appelé la *tutelle administrative* et qui n'est, dans bien des cas, qu'un *contrôle* indispensable (1) que de les *défonctionnariser*.

Dans l'impossibilité de placer en chacune de nos trente-six mille communes un délégué spécial chargé, comme la théorie le voudrait, des fonctions d'administration générale, on a songé à installer ce délégué au chef-lieu de canton. Dans ses *Vues sur le gouvernement de la France*, Victor de Broglie écrivait : « Placez dans chaque chef-lieu de canton le fonctionnaire public chargé de tenir la main dans l'intérieur des communes à l'exécution des lois générales et des décisions de l'autorité supérieure ». Nous reviendrons sur ce point, qui comporte une solution moins simple, dans des chapitres ultérieurs ; mais quand nous parlons d'une séparation du pouvoir électif et du pouvoir administratif, nous ne pensons pas seulement ici à ces fonctions d'Etat, mais à toute besogne de nature administrative, et c'est à tous les degrés de notre organisation politique que nous accusons l'incompatibilité de ces besognes avec les fonctions électives. Dans tout gouvernement central ou local, dans l'Etat comme

(1) En ce sens, Aucoc, *Les Controverses sur la décentr. adm.* ; Georges Picot, *La décentralisation et ses différents aspects*, p. 11 ; Joseph Ferrand, *Un avant-projet de décentralisation administrative*, p. 15 ; Alapetite, rapport sur l'administration départementale et communale, *Journal Officiel*, 20 août 1896.

dans la commune, un mandat électif doit-il aboutir à une besogne de bureau et dégénérer en un emploi ? telle est la question que nous posons d'une manière générale et qui va dominer tous nos développements.

La formule classique de Montesquieu sur la séparation des pouvoirs ne nous est pas ici d'un grand secours (1). Montesquieu distingue les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, il les veut indépendants les uns des autres, et sous la désignation d'exécutif il fait entrer toute administration. Outre que cette distinction a un caractère historique plutôt que juridique et se rapporte à une phase restreinte de la spécialisation des services publics et non à tous les temps, — puisqu'en remontant dans notre passé, c'est la confusion de ces pouvoirs qui s'offre à nous (2) — elle pêche même pour notre époque. Car, de l'*exécutif*, qui est la fonction du *gouvernement* proprement dit, notre constitution a fait une émanation du législatif, dont il se rapproche beaucoup plus, comme tel, qu'il ne se rapproche de l'administration ; celle-ci, comme l'a très bien définie Vacherot, est « l'œuvre d'Etat, demeurant *immuable*, comme l'Etat lui-même, au milieu des luttes des partis » (3), et lui flotte à tous les vents qui soufflent du Parlement. Il n'est, à vrai dire, qu'un intermédiaire entre les deux pouvoirs législatif et administratif : il est (4) l'organe ou, comme l'exprime Bagehot (5), le *comité*

(1) *Esprit des lois*, XI, VI ; cf. Aristote, *La Politique*, liv. VI, ch. XI, 1.

(2) Jusqu'au XIVe siècle, le pouvoir de juger ne se séparait pas de la direction et de l'action ; c'est la création des intendants, au XVIe siècle, qui acheva de dégager l'administration de la justice : G. Alix, *Les origines du système administratif français*, dans *Annales des sciences politiques*, juillet 1899. En Angleterre, les juges sont restés en partie des administrateurs.

(3) *La Démocratie*, p. 353.

(4) A cet égard Rousseau paraît avoir mieux précisé que Montesquieu, *Contrat social*, liv. III, ch. I.

(5) *The english constitutions* ; Esmein, *Eléments de droit constitutionnel*, p. 312.

par lequel le pouvoir législatif exerce son action et sa direction générale sur l'ensemble administratif, en d'autres termes sur le corps de l'État et par lui sur la Nation. De sorte que la distinction s'établit plutôt entre le *pouvoir législatif* et le *pouvoir administratif* dont le *pouvoir judiciaire*, d'indépendance souvent si problématique (1), peut être lui-même considéré comme une partie (2). Ainsi du moins cette distinction se présente-t-elle sous notre régime représentatif et républicain, et, comme notre pouvoir législatif à son tour n'est qu'un prolongement du pouvoir électif, la distinction fondamentale reste, ainsi que le veut Stuart Mill, entre le *pouvoir électif ou représentatif* et le pouvoir administratif (3).

Transportons-nous maintenant dans la sphère locale. Le pouvoir exécutif s'y résume dans le maire ; le conseil municipal qui le délègue forme un petit pouvoir législatif. Leurs attributions s'emmêlent un peu, comme s'emmêlent au gouvernement central celles des ministres, des chambres et de leurs comités, l'exécutif et le législatif, en fait, ne pouvant jamais être absolument

(1) « En pratique, dit M. Charles Benoist, jamais les pouvoirs n'ont été moins séparés, et jamais on n'a vu plus de relations, de conjonctions et d'immixtions réciproques, jamais plus d'interdépendances entre le législatif ou l'exécutif, d'une part, et le judiciaire de l'autre. » *Le pouvoir judiciaire dans la démocratie*, dans *Rev. des 2 M.*, 15 octobre 1899.

(2) Et non comme une branche du pouvoir exécutif, selon la théorie de MM. Ducrocq, *Cours de droit administratif*, n° 32, et Duguit, *De la séparation des pouvoirs*, p. 14 sq. — Pour cette conception du pouvoir judiciaire comme branche du pouvoir administratif et pour la distinction du législatif, de l'exécutif et de l'administratif, voy. Vacherot, ouvrage cité, qui nous paraît donner l'exposé le plus clair sur ce sujet. — Pour les controverses récentes sur ces questions, voy. Esmein, *loc. cit.*, p. 279 sq., et le rapport de M. Aucoc sur le concours ouvert par l'Académie des Scienc. mor. et pol., dans le recueil de cette Académie, année 1883. Il faut ajouter que la thèse change selon que le régime est républicain ou monarchique ou selon le mode de nomination du président de la République et des ministres.

(3) *Le gouvernement représentatif*, trad. fr., p. 134.

séparés (1). Nous voyons donc l'exécutif municipal légiférer, par la voie des arrêtés, comme l'exécutif central par celle des décrets et règlements, tandis que le législatif municipal, réciproquement, par lui-même ou par ses commissions, préside à maint détail, à mainte mesure d'exécution. Mais maire et conseil ne font qu'un comme expression du principe électif ou représentatif, et leur rôle, à l'un comme à l'autre, est changé si on les engrène dans des fonctions mécaniques, si on les plie à une besogne de nature administrative ou subordonnée. A tous les degrés de la vie nationale, il est nécessaire que le principe électif conserve son indépendance et les mains libres. Exiger de lui qu'il fournisse la compétence technique et l'assiduité, c'est aller contre son institution qui comporte le contrôle, la surveillance, la direction, et non la tâche quotidienne ni le métier, et qui repose, comme l'a exprimé Sieyès, sur la *confiance*, tandis que l'administration suppose des garanties d'aptitude et doit reposer sur l'*autorité*.

C'est s'obliger aussi à le salarier ; car, s'il est nécessaire de donner tout son temps, le riche seul n'en éprouvera pas de dommage, et c'est ce que s'entend du reste fort bien à démontrer l'école politique qui part de là pour demander que, non seulement les maires, mais même les conseillers municipaux soient rétribués (2). Or, nous posons en fait que le jour où triompherait une pareille conception du mandat électif marquerait comme le suicide de la démocratie. Plus en effet celle-ci se développe et plus doit augmenter le nombre des membres des conseils électifs appelés dans les différents ordres à délibérer sur les affaires publiques. Si l'honneur ne suffisait pas à leur récompense et si tout élu devait

(1) Pour la précarité réelle de cette séparation en Angleterre et aux États-Unis, voy. Esmein, *loc. cit.*, p. 286 et 307 ; Maurice Vauthier, *Le gouvernement local de l'Angleterre*, p. 160.

(2) Prop. Tony Révillon et Delattre, séance Ch. Dép., 26 octobre 1883.

se transformer en émargeur à quelque budget, il faudrait nécessairement restreindre les institutions représentatives pour ne pas accabler les contribuables sous l'énormité du total des salaires à payer, c'est-à-dire restreindre la démocratie elle-même. Le mandat se dégraderait en une industrie impliquant négation de l'idée même de mandat. Car le mandataire par excellence, en quelque poste qu'il soit placé, est celui que le respect entoure, qu'on choisit pour ses lumières et sur un programme et qui n'a pas commencé par solliciter ses électeurs, comme un mendiant tend la main. Il apporte son contrôle, il étudie, conseille, discute, vote ou préside ; il ne doit pas être asservi par sa fonction ni être réduit par le salaire à la situation de l'obligé vis-à-vis de ses mandants.

Ce n'est pas tant de la monarchie que de la démocratie que Montesquieu aurait dû dire que son ressort est *l'honneur*.

On objecte que certains mandats, la députation notamment, absorbent le temps des élus. C'est la condamnation de la façon dont ces mandats s'exercent, car cela même est la preuve qu'ils ne sont accessibles qu'à une catégorie limitée de citoyens, à ceux-là seulement qui n'ont pas à sacrifier d'autres occupations dont ils vivent, qui ont la fortune et le loisir ou qui ont fait de la politique une carrière. Le mandat se monopolise, il s'établit sur le mode purement politique, il devient un objet de compétition, parce qu'il est un moyen de conquête de la société et de ses avantages, quand il devrait au contraire se relier à toute l'activité sociale et s'ouvrir à tous les citoyens sans exception.

Le pouvoir électif ou représentatif forme la barrière naturelle du fonctionnarisme, sa destination n'est pas d'en créer un nouveau. Ce n'est pas par le moyen du suffrage que l'on doit arriver aux places.

CHAPITRE II

LE DÉPARTEMENT

§ 1. — Département ou arrondissement

Le comité de Constitution de l'Assemblée constituante, en proposant d'interposer le *département* et le *district*, comme circonscriptions électorales et administratives, entre la commune et l'État, leur donnait pour base l'étendue territoriale et non, comme quelques membres de l'Assemblée l'auraient voulu (1), la population ; l'étendue moyenne du département devait être de 324 lieues carrées pour 80 départements, chacun d'eux comprenant 9 districts. L'assemblée, par ses décrets des 11 novembre et 22 décembre 1789, adopta le principe de cette proposition (2); puis par décret du 26 février 1790, elle créa 83 départements et 545 districts ; mais ces départements, en fait, ne firent guère que reproduire les diocèses d'avant 1789. Le département correspondit au diocèse, à peu près comme la commune à la paroisse.

(1) Bengy de Puyvallée, par exemple, qui proposait de créer 70 départements inégaux en superficie, mais égaux en population.

(2) Voir sur tout cela Bouffet et Périer, *Le Département*, dans *Répertoire du droit administratif*, t. IX et X.

Mirabeau, hostile à une répartition trop systématique du territoire, eût préféré les départements plus petits ; il demanda qu'on en créât 120 et qu'on supprimât les subdivisions intermédiaires ; combinaison aussi viable que l'autre, après tout, en ce temps où toute nouveauté pouvait être tentée. Parmi les 83 départements, souvent trop vastes, plus d'un, en effet, groupait des populations d'esprit et d'intérêts différents, réunissait des pays que leur configuration, la nature de leur sol et de leurs produits destinaient plutôt à vivre séparés. Lors du premier essai de division par départements, en 1787, on les avait taillés de dimensions moindres (1). Les idées flottaient. On ne savait pas encore très bien ce qu'on ferait de l'institution du département elle-même. On pourvut le département d'un *conseil général de département*, d'un *directoire* et d'un *procureur général syndic*. Mais quatre années ne s'étaient pas écoulées qu'on le délaissait à demi pour sa subdivision, le district : le décret des 14-16 frimaire an II (4-6 décembre 1793) transporta au district le siège de l'administration révolutionnaire et affranchit ses administrateurs de tout lien hiérarchique avec ceux du département ; il déposséda même le département de son conseil général, de son procureur général syndic, ne conservant pour attributions à la représentation départementale, réduite aux huit membres composant le directoire, que la répartition des contributions, la surveillance des routes, des canaux, des domaines nationaux et des manufactures (2). Moins de deux ans après, revirement complet ; le district est aboli et le département reste seul en présence du canton qui lui-même a remplacé la commune. Tous

(1) La généralité de Paris fut partagée, en 1787, en 12 départements, dont chacun fut divisé en 6 arrondissements. Elle ne donne même pas 5 départements en 1790.

(2) Bouffet et Périer, *loc cit.* n° 29.

les systèmes d'organisation locale peuvent donc se recommander également de la Révolution.

La Constitution de l'an III, toutefois, ne restaura pas le conseil général de département. Elle établit, sur le modèle du Directoire exécutif de la République, une *administration centrale de département*, renouvelée tous les ans par cinquième et composée de cinq membres, y compris son président, nommé par elle annuellement dans son sein (1). Ce n'est qu'en l'an VIII, par la loi du 28 pluviôse, que le département recouvra son conseil général. Encore ce conseil fut-il entièrement à la nomination du gouvernement et n'eut-il que le caractère d'un comité consultatif auprès du préfet; le département n'obtint la personnalité civile qu'à partir de 1811 (2). Les districts, en même temps, reparurent sous le nom *d'arrondissements*, mais en nombre diminué (362), ce qui n'a pas été sans conséqence sur leur destinée, attendu qu'en devenant ainsi un peu plus semblables aux départements, ils n'ont pu éveiller un intérêt propre ni parvenir à s'individualiser. Une alternative s'est posée dès lors entre eux; ce qu'on a institué pour le département a été exclusif de toute institution similaire à l'arrondissement; dans l'impossibilité de les vivifier tous deux, le législateur a dû faire un choix. Qu'il

(1) Constitution du 5 fructidor an III, art 177 et décret du 21 fructidor an III, art. 13. La loi du 11 frimaire an VII, ensuite, fixa les éléments du budget départemental; mais le département n'eut encore dans son domaine ni sous son autorité propre aucun des édifices qu'il était chargé d'entretenir.

(2) Décret du 9 avril 1811 concédant gratuitement aux départements, arrondissements et communes la pleine propriété des édifices consacrés aux services administratifs et judiciaires. — Décret du 16 décembre 1811, concédant aux départements les routes nationales de 3e classe, devenues départementales. La personnalité civile du département ne sera définitivement mise à l'abri de toute contestation qu'après 1830, en conséquence d'avis successifs du Conseil d'Etat; voy. Bouffet et Périer, nos 30 sq.

s'agit donc de *propriété* et de *personnalité civile* à conférer (1811) ou de la *vicinalité* à organiser (1836), ou des *aliénés* (1838) ou des *enfants assistés* (1839, 1889), ou des *secours médicaux gratuits* (1893), il a porté tout son effort, il a groupé la véritable représentation élective et la véritable administration là où il savait trouver le plus de lumières et le plus de ressources concentrées, c'est-à-dire au département. Celui-ci s'est constitué ainsi par mesures successives qui en ont fait un organisme maintenant doué de vie. L'arrondissement, au contraire, a continué de végéter sans biens propres, sans chemins ni budget réel à administrer, et, tandis que les conseils généraux accroissaient leurs attributions, prolongeaient leurs sessions, grandissaient en autorité, les conseils d'arrondissement sont restés confinés dans la besogne aussi ingrate que fictive de la sous-répartition de l'impôt et de la transmission des réclamations des communes contre le contingent qui les frappe. Ils se réunissent deux ou trois jours par an, émettent quelques vœux, quelques avis, approuvent placidement le travail que le directeur des contributions directes leur apporte tout préparé et, cela fait, n'ont plus qu'à fournir des convives silencieux aux tournées des conseils de révision. En un mot, ils fonctionnent à vide. Le jour où les impôts directs seront devenus tous impôts de quotité, ils n'auront plus à fonctionner du tout. Il n'est aucun conseiller d'arrondissement qui n'ait le sentiment de cette parfaite inutilité. On ambitionne un siège au conseil d'arrondissement pour mieux se pousser au conseil général, ou pour l'honneur, pour le titre, comme on ambitionne le ruban du mérite agricole ou les palmes académiques ; mais, le siège une fois conquis, on a généralement trop d'esprit pour ne pas convenir que l'on ne sert absolument à rien.

Quand au *sous-préfet*, ce n'est pas la présidence, tous

les hivers, de quelques tirages au sort qui peuvent faire de lui un fonctionnaire extrêmement occupé. Simple agent de transmission entre le préfet, qui lui adresse ses instructions pour les municipalités, et les municipalités, qui lui adressent pour le préfet leurs délibérations, il fait l'office, comme on l'a dit, de « boîte aux lettres» et ne se connait pas d'autre destination. Et il faut en dire autant des quelques fonctionnaires d'arrondissement qui font nombre à côté de lui.

Ce n'est pas que l'arrondissement n'eût été, aussi bien que le district, susceptible de vivre et même de s'améliorer progressivement, si la loi lui avait été plus généreuse. Que la faveur de la Convention pour le district se fût maintenue ou qu'elle se fût reproduite en 1800 pour l'arrondissement, et vraisemblablement l'un ou l'autre eût pris racine en France et se recommanderait à nous aujourd'hui par des mérites variés qui nous forceraient à réfléchir avant de porter sur lui une main téméraire. Que la loi eût traité seulement l'arrondissement et le département sur un pied égal, une expérience comparative se serait poursuivie, sur laquelle nous aurions à prononcer et qui tournerait peut-être à l'avantage de l'arrondissement. Malheureusement, il n'en a pas été ainsi ; ce n'est pas après un siècle écoulé, quand le département consolidé s'est fait accepter de tous, avec les institutions et services qui lui font cortège, qu'il serait rationnel ni prudent de tout remettre en question.

Plusieurs projets de décentralisation, dans ces dernières années, se sont basés sur l'arrondissement. Cette circonscription administrative a trouvé notamment dans M. Foncin un avocat convaincu. Il explique qu'elle correspond généralement au *pays*, que par suite elle résulte à la fois de la nature et de l'histoire (1). 300

(1) P. Foncin, *Les pays de France ; projet de fédéralisme administratif.*

de ces pays procèderaient des *pagi* des époques celtique et gallo-romaine : pays d'Auge, pays de Caux, Morvan, Velay, Bresse, Maurienne, Cerdagne, etc. (1). Il s'agit donc de constituer ces pays ou arrondissements en « grandes municipalités », par quoi M. Foncin semble croire que le problème de la décentralisation serait résolu. Nous reconnaissons là le langage d'un historien, peut-être, quoiqu'au point de vue historique même M. Foncin convienne qu'il y a diverses sortes de pays et que l'identité avec d'anciens *pagi* ne se détache pas toujours très évidente. Mais les pays sont de dimensions très inégales ; tel d'entre eux, comme le Vivarais (Ardèche) forme un département presqu'entier ; d'autres ne donnent même pas un arrondissement (2). A supposer donc que leur résurrection, avec ou sans remaniement des arrondissements, eût un sens en tant que servant à baser une représentation élective, l'administration proprement dite y trouverait-elle plus de commodité ? Les services publics, transportés des départements aux arrondissements, en seraient-ils plus vigoureux et mieux dotés ? Les receveurs de finances et les agents voyers d'arrondissement en seraient-ils plus indispensables ? Il est permis d'en douter. Et comment se flatter, avec des ressources nécessairement moindres, de mieux faire face aux obligations d'assistance et d'hospitalisation, à l'entretien des asiles, des laboratoires agronomiques, etc., que nos départements ont tant de peine déjà à faire vivre convenablement ?

Il est vrai que les partisans de l'arrondissement lui cherchent un complément ou correctif dans la région (3).

(1) Longnon, *Atlas de la Gaule.*

(2) Foncin, *loc. cit*, , p. 36.

(3) Prop. de Lanjuinais, 1895 ; voy. rapport de M. Fleury-Ravarin, ann. ch. dép. 1897, p. 338. M. de Lanjuinais, il est vrai, se réduit à 126 arrondissements.

Dans le plan de M. Foncin, 31 ou 32 régions surgissent en chacune desquelles il fait entrer une douzaine d'arrondissements ou pays. Mais le savant géographe nous avertit lui-même que ses régions seront des circonscriptions artificielles, ne rappelant en rien les anciennes provinces. Or il ne s'agit pas d'être archéologue ou géographe à demi ; le même argument qui vaut pour le pays doit valoir aussi pour la province, œuvre autant que lui, disent les partisans de cette dernière, de la nature et de l'histoire. En tous cas, et soit que l'arrondissement s'appuie sur une région improvisée ou sur la province restaurée, ceci seul plaiderait contre l'idée de sa substitution au département, qu'elle nécessite ainsi un double essai dans l'inconnu. On va s'embarrasser de créer deux organismes de toutes pièces, on va compliquer un peu plus notre système représentatif et notre système administratif, sans qu'il apparaisse que la commune en sera plus forte ni mieux secourue, ni qu'en soit plus avancé le problème, qui pourtant devrait dominer tous les autres, de l'administration sur place. On ne sera pas dispensé, de toutes façons, pour se rapprocher un peu plus de la vie locale, de recourir à quelque autre unité administrative ; de sorte qu'en définitive on se sera donné, non pas double, mais triple difficulté.

L'arrondissement, en résumé, s'offre trop petit pour remplacer avantageusement le département, et en regard de la vie locale il reste trop vaste encore, il conserve un faux air de département. « Son étendue même, dit M. Goblet, s'oppose à ce qu'il y ait cohésion et communauté d'intérêts entre les communes qui s'y trouvent comprises » (1). Quand bien même on reprendrait pour lui le nom de municipalité, hasardé dans le rapport de Thouret à l'Assemblée constituante et qu'em-

(1) Disc. à la Ch. des députés, 8 février 1883.

ploie M. Foncin, ou celui d'*arrondissement municipal*, dont le désigne le législateur de l'an VIII, il n'aurait pas plus d'intérêt pour la décentralisation. Les affaires ne se présenteront jamais dans les bureaux de l'arrondissement et elles ne sauraient s'y instruire en autre forme qu'elles ne font actuellement dans les bureaux des préfectures. Pourquoi, dans ces conditions, irions-nous sacrifier un organisme éprouvé, qui toujours est allé se perfectionnant et toujours a témoigné d'une vitalité plus grande, à l'amour du changement ou à un étalage d'érudition ?

Ce qu'il faut dire plutôt, c'est que la mollesse de nos hommes d'Etat seule fait trainer à l'administration française le poids mort de l'arrondissement depuis un siècle. En 1829, un vote de la Chambre des députés faillit amener la suppression des conseils d'arrondissement (1) ; ce fut l'occasion de la chute du ministère de Martignac. En 1886 (3 décembre), un ministère de Freycinet subissait le même sort sur un vote abolissant les sous-préfectures (2) et qui n'eut pas non plus plus de suite. Qu'un gouvernement moins timoré ou moins soucieux de conserver des places pour ses créatures accepte enfin d'exécuter la réforme, et nul ne se souviendra bientôt s'il exista des arrondissements. La question est plus que mûre. S'il est vrai cependant qu'on ne détruit que ce qu'on remplace, nous admettons que le jour marqué pour une abolition définitive de l'arrondissement est celui où l'existence, sous la forme du canton organisé, d'une autre unité administrative intermédiaire entre le département et la commune enlèvera tout prétexte aux dernières résistances des hommes de gouvernement.

(1) Séance du 8 avril 1829.

(2) Le ministère Goblet, qui lui succéda, proposa (17 janvier 1887) la suppression de 66 arrondissements.

§ 2. — D'une décentralisation par la région

Le système de la *région* compte des partisans nombreux et convaincus dans le camp de la décentralisation, soit qu'ils l'associent ou non au remplacement du département par l'arrondissement. Il se peut même qu'il en compte plus que le canton, et dans ces dernières années des hommes politiques et publicistes appartenant aux partis les plus opposés en ont fait l'objet de propositions qui ont, à divers titres, occupé l'attention publique (1).

Leur région diffère de l'ancienne province. Ils ont compris qu'un siècle après l'arrêt rendu par l'Assemblée constituante, le souvenir de celle-ci s'est trop effacé pour que l'entreprise de la ressusciter parût être autre chose qu'une gageure dictée par l'esprit littéraire ou par l'esprit de parti. Ils n'entendent donc désigner, sous ce nom de région, qu'une division administrative et symétrique du territoire. C'est de l'inédit qu'ils nous proposent, et c'est ce qui explique leurs divergences sur le nombre des régions à créer. Ces régions vont elles s'encadrer dans les ressorts des cours d'appel, ou des universités, ou des archevêchés ? Devra-t-on, au contraire, les inventer de toutes pièces, pour y adapter ensuite ces cours d'appel, ces universités, ces archevêchés, voire même les corps d'armée, les arrondissements forestiers, les légions de gendarmerie, les inspections des ponts et chaussées, etc. ? Autant de projets, autant de solutions différentes : le nombre des

(1) Propositions de Lanjuinais, de Mackau, etc., 9 avril 1895, reprise et modifiée le 9 juillet 1898 ; — Cornudet, Mesureur, etc., 25 mai 1895 ; — Beauquier, 1890 ; Hovelacque, etc. Ecrits de MM. Fournier de Flaix, *Réformes nécessaires*, 1869 ; de Villèle, *D'une organisation régionale*, 1874 ; Foncin, Ch. Maurras, etc.

régions y varie de 18 (1) à 32 (2), en passant par 20 (3), 23 (4), 24 (5), 28 (6), etc. Le Play, plus occupé d'unités naturelles, n'en voyait à créer que 12 ou 13 (7). Avec M. Demolins, qui classe les Français d'après les aires de la vigne, du châtaignier, des pâtures, etc., une autre division s'annonce encore (8). Il faudrait pourtant, si vraiment la région doit posséder la vertu régénératrice qu'on se plait à lui prêter par avance, qu'on se la représentât de façons moins contradictoires.

Comment va se constituer la région, quelles vont être la composition et les attributions de son conseil électif, quels rapports vont s'établir entre elle et le département ou l'arrondissement, c'est ce qu'on ne nous définit pas très nettement non plus. Que l'on fasse élire le conseil régional au suffrage universel, on s'oblige — à moins de vouloir organiser des conflits de personnes (9) ou le cumul des mandats — à placer chaque collège électoral au canton (10), puisque déjà l'arrondissement donne les députés et le département les sénateurs ; les conseils généraux, qu'on les compose ou non des mêmes hommes, perdent alors leur raison d'être, comme la perdra bientôt avec eux le département. Un conseil régional pourra donc se composer, suivant qu'on aura taillé la région plus ou moins grande, de 150 à 200 membres au total. Ce que deviendra, traité par une assem-

(1) Projet Barthou sur les conseils de préfecture, 27 octobre 1896.

(2) Foncin, *loc. cit.*

(3) Proposition de Ramel, de Mackau, de Pontbriand, etc., 9 juillet 1898.

(4) Prop. de Lanjuinais.

(5) Prop. Cornudet, basée sur la région militaire.

(6) Prop. Hovelacque.

(7) *La Réforme sociale*, t. III. p. 541.

(8) *Les Français d'aujourd'hui.*

(9) Comme dans la prop. de Lanjuinais, de Ramel, de Mackau, qui fait élire les conseillers régionaux au suffrage universel, par circonscription électorale législative.

(10) Prop. Cornudet.

blée aussi nombreuse, le menu détail local qui occupe la plus grande partie des séances des conseils généraux, nous le devinons aisément. Ce détail arrivera tout préparé par l'administration et se noiera dans des séances confuses. Les assemblées régionales, en fait, seront de grandes machines politiques ; les partis politiques chercheront à s'en emparer et à y compléter leur « conquête des pouvoirs publics », comme si ce n'était pas assez des chambres législatives. Si l'on préfère, au contraire, appliquer le système de la délégation et faire choisir les conseillers régionaux par les conseils généraux de département ou d'arrondissement dans leur propre sein, cette hiérarchie n'offre meilleure ordonnance au premier aspect qu'au détriment de la vitalité du conseil régional, réduit à l'état de pâle reflet. Le mandat de conseiller régional, certes, sera recherché ; les mêmes hommes le brigueront qui déjà se disputent l'honneur de siéger dans l'une ou l'autre chambre. Son importance honorifique n'empêchera pas les séances — à moins que la politique ne les envahisse quand même — de s'écouler en vagues entérinements, mêlés d'invariables congratulations. C'est déjà le reproche à faire aux conseils généraux : ils approuvent tout à la hâte pour ne pas prolonger un coûteux séjour au chef-lieu, pour ne pas manquer l'ouverture si essentielle de la chasse ; quant aux affaires exigeant d'eux longue étude, il se trouve toujours quelque prétexte pour les ajourner...

Il ne faut pas que les listes d'attributions qui s'allongent en certaines propositions de loi sur la région nous donnent le change. Elles donnent aux conseils régionaux le cadastre, l'hydraulique agricole et les futaies à surveiller, quelques routes et canaux à classer et à entretenir, ou encore le défrichement des landes, le dessèchement des marais, le reboisement des montagnes, l'amélioration des cultures et les encouragements aux

races ovine, bovine, porcine, galline, asine et chevaline. Il n'y aura pas là, dans la pratique, de quoi nourrir l'ordre du jour d'une session, si écourtée soit-elle. Cette besogne de comice agricole, ces surveillances qui n'en seront pas, ce contrôle sur les fleuves, les forêts, les montagnes, tout cela fait nombre sur le papier et pourrait se doubler ou se tripler sans être plus substantiel. Le Play confie aux conseils régionaux la codification des coutumes rurales (1) ; mais, en pareille matière, n'est-ce pas par cantons plutôt qu'il convient de poursuivre l'enquête ? et cette enquête, n'est-ce pas à des jurisconsultes de profession plutôt qu'il appartient d'en faire le commentaire et le résumé ? Quel que soit le service public en cause, nous n'en voyons aucun sur lequel l'influence des conseils régionaux se présage plus heureuse ni leur impulsion plus décisive que celle des conseils généraux, qu'on aura amoindris ou dépossédés. Comme il ne saurait être question raisonnablement, d'autre part, d'investir les conseils régionaux de pouvoirs souverains sur la justice, sur l'enseignement, sur l'armée, c'est-à-dire sur les services dont l'organisation régionale actuelle a fourni le modèle et le prétexte aux projets de régions, il s'ensuit bien que nous possèderons dans notre mécanisme politique un nouveau rouage, mais ce rouage n'augmentera pas sa quantité de travail utile. Les conseils régionaux, en réalité, ne serviront qu'à faire échec, tantôt aux conseils généraux, tantôt au parlement, et à nous encombrer un peu plus de personnalités toujours les mêmes.

Nous ne parlons pas de la nouvelle classe de fonctionnaires brodés et galonnés, *préfets généraux* ou *gouverneurs,* comme on voudra les appeler, qu'on aura interposés entre les ministres diminués et les préfets annulés. On attend d'eux, sans doute, des chefs-d'œuvre

(1) *La Réforme sociale,* t. III, p. 442.

d'administration. On imposera aux préfets leur intermédiaire pour correspondre avec le gouvernement central, et de beaux jours seront promis à la bureaucratie ; mais nous cherchons vainement le profit que recueilleront de cette interposition les trente-huit millions d'administrés admis à la contempler.

Tout au plus, parmi les attributions concevables pour les conseils généraux, verrions-nous quelque intérêt à leur transporter l'examen des projets de loi d'intérêt local. Cet examen tout fictif, qui occupe les commencements de séance de nos Chambres devant des banquettes encore vides, aurait chance, par les conseils régionaux, de se faire avec un peu plus de sérieux. C'est ce qui a lieu en Allemagne, en Autriche-Hongrie (1) et les choses n'en vont pas plus mal. Mais, au lieu de délibérations des conseils régionaux, ces questions feraient l'objet, comme le demande M. Alapetite, de décrets rendus en Conseil d'Etat (2), que la solution serait tout aussi plausible. Les conseils généraux, de leur côté, pourraient en recueillir un grand nombre (3). Ajoutez, à la rigueur, les cas où les départements ou arrondissements fédérés ont à poursuivre une entente collective exigeant des conférences entre leurs élus. Mais ces ententes correspondent rarement à la division régionale, et la loi du 10 août 1871, en son titre VII, ne répond-elle pas à ce besoin en laissant aux conseils généraux la liberté de se concerter sur les objets d'utilité interdépartementale et de constituer des commissions à cet effet ? On peut alléguer que l'existence officielle d'assemblées régionales inviterait par elle-même à ces sortes d'ententes. Mais encore est-il qu'il y a loin d'assemblées de ce genre, formées de délégués des

(1) J. Ferrand. *Les Pays libres*, p. 276.
(2) *Journal officiel*, 20 août 1896.
(3) G. d'Avenel, *La Réforme administrative*, p. 37.

conseils généraux et siégeant en de rares sessions pour rechercher des objets communs, à une organisation régionale fondée sur la dépossession des conseils généraux et des préfectures de département (1).

Tout autre également est la question des simplifications à opérer dans plusieurs services de l'Etat dont les directions résident aux chefs-lieux de département. Quand on réduirait le nombre des directions de l'enregistrement ou celui des ressorts d'académie, quand on supprimerait, comme le demande M Boudenoot, les trois quarts des trésoreries générales (2), ces réformes, qui veulent être étudiées chacune à chacune et solutionnées suivant des données techniques, ne prouveraient rien contre le département. M. Lebon en réalisait récemment une de ce genre dans l'administration des Postes et Télégraphes. D'autres encore sont possibles qui ne touchent pas nécessairement à la question du département. Car autre chose est de concentrer, dans l'intérêt de l'Etat, ses grandes directions forestières, ou douanières, ou fiscales, autre chose de transporter en quelque capitale de province la représentation, le budget et toute la vie intérieure de plusieurs départements. Il n'est pas dit, d'ailleurs, que le même cadre régional convienne à tous les ordres administratifs indistinctement. Pas plus pour les services de l'Etat régionalisés que pour les ententes interdépartementales, il ne saurait y avoir de circonscriptions à tout faire. Le nombre de nos corps d'armées s'est augmenté récemment; celui de nos cours

(1) Les intérêts communs à plusieurs départements, dit M. Boudenoot, n'étant pas permanents, mais presque toujours relatifs à des questions spéciales, « pas n'est besoin de la Région pour les régler ; les commissions interdépartementales et, au besoin, les *syndicats de départements*, qu'on pourrait utiliser à l'instar des syndicats de communes, y suffiraient largement ». *Revue pol. et parl.* Avril 1898, p. 90.

(2) « Tout cela, dit M. Boudenoot, n'est pas de la décentralisation à proprement parler, c'est de la simplification administrative ». Ann. Ch. députés, 1898, n° 303.

d'appel sera, comme on l'a souvent demandé, probablement diminué quelque jour. Chaque époque amènera ses remaniements, et c'est en matière de région surtout que nous devons craindre de céder à un besoin trop français de symétrie et d'uniformité.

Enfin si l'on estime, malgré tout, le département actuel trop faible, s'il est vrai que ses ressources sont trop modiques et ses moyens d'action trop limités, que ne s'occupe-t-on d'accroître ces ressources par une réorganisation de notre système fiscal! Que ne lui abandonne-t-on, par exemple, ainsi que le suggérait Léon Say, l'une des contributions directes! (1) Que n'étend-on même les pouvoirs du conseil général et de sa commission permanente! Et si cela ne suffit pas encore, si l'on veut, pour obtenir plus de puissance et des effets plus décisifs, opérer sur de plus vastes espaces, sur des groupements se chiffrant par plusieurs millions d'hommes, comment ne voit-on pas que la logique de ce raisonnement oblige à préférer l'Etat à son tour à la région ?

Un coup d'œil sur les institutions locales des peuples étrangers achève de nous convaincre que le département est une circonscription normale (2), à laquelle il ne faut pas toucher à la légère.

Le *Comté* anglais, quoique variant d'étendue et de population, est assez comparable au département, et Le Play déjà signalait sa tendance à se rapprocher du même type (3). Il n'existe pas au-dessous de lui de subdivision analogue à l'arrondissement; au-dessus il n'y a que le gouvernement central.

L'Italie n'a point d'administration provinciale orga-

(1) Voir notre ch. IX, § 3.

(2) « Le département, où l'on peut aller et d'où l'on peut revenir en une journée, constitue une assez bonne répartition du territoire... Ce qui existe en France réellement, c'est le département et le canton, rien autre » ; Em. Faguet, *Questions politiques*, p. 61, 64.

(3) *La Réforme sociale*, t. III, p. 431.

nisée. Ses *provincie* sont constituées sur le modèle de nos départements, ses *circondarii* sur celui de nos arrondissements. Le département seul possède un conseil élu (1), et le *circondario* ou arrondissement, n'ayant ni représentation élective ni intérêts propres, reste, comme en France, une superfétation. On a, depuis une vingtaine d'années, plusieurs fois demandé son abolition au parlement italien.

En Espagne, les 14 anciennes provinces ou royaumes ont disparu depuis 1841 ; elles ont fait place à 49 provinces qui correspondent à nos départements et qui de même ont des assemblées élues déléguant — car cette institution se retrouve à peu près partout — des commissions permanentes. Au-dessous, rien autre que le *termino municipal*, avec son *ayuntamiento* ou conseil élu, sa junte et son alcade, et sa population moyenne de 2.000 habitants, et le village ou *pueblo* (2).

Les 11 provinces hollandaises, représentées par des Etats élus qui tiennent deux sessions par an et par leurs commissions permanentes, rappellent aussi plutôt nos départements. Elles ne laissent place à aucune division administrative intermédiaire entre elles et les 1122 communes du royaume. L'arrondissement, qui est une division purement judiciaire, ne possède ni commissaire royal ni assemblée élective (3).

En Prusse, la province subsiste, mais *le cercle*, analogue également au département, s'est membré à ses dépens. Etendu successivement, depuis 1872, à toutes les provinces, il constitue aujourd'hui la division administrative fondamentale. Il a diète élue, comité permanent et administrateur nommé par le roi.

(1) Ferd. Dreyfus, Rapport sur les institutions italiennes, dans *Résumé des travaux de la commission extra-parlementaire.*

(2) Demombynes, *Les Constitutions européennes*, t. I, p. 360.

(3) Demombynes, t. I, p. 239.

La Bavière est divisée en 8 cercles semblables. L'arrondissement, entre le cercle et le district, n'y a pas d'assemblée propre. Ce n'est qu'au district, qui rappelle le canton français, que nous retrouvons une diète élue.

La Belgique nous doit ses divisions administratives ; elle a l'arrondissement, avec, à sa tête, un *commissaire d'arrondissement* chargé de faire des tournées dans les petites communes. Mais elle ne lui a même pas donné, comme nous, de conseil élu (1).

C'en est assez pour nous prouver que les corps locaux analogues, par leurs dimensions, à nos anciennes provinces ou à ce que serait la région tendent plutôt partout à s'effacer et le type du département à prévaloir. Les deux organismes, en tous cas, ne sauraient coexister à puissance égale, et partout, entre l'un et l'autre, c'est une sorte d'alternative qui s'est établie. De même nous constatons que nulle part l'arrondissement ou son équivalent n'a pu prendre vie. Une loi naturelle a réglé les proportions entre les corps locaux et balancé leur développement respectif.

§ 3. — Le rôle du département

La même raison qui nous fait conclure à l'inutilité de l'arrondissement et de la région nous fait une obligation de fortifier le département conservé et de tourner vers lui l'esprit d'amélioration et de réforme.

Nous ne faisons pas tant allusion à sa représentation élective qu'à sa direction administrative générale. Les conseils généraux, en effet, ont obtenu satisfaction, ou peut s'en faut, par la loi du 10 août 1871, et il n'y a, en

(1) Sur tout cela, voir Demombynes, passim ; L. Pasquier, V° *Département*, ap. *Grande Encyclopédie* ; Marcel Fournier, rapport, dans *Résumé des trav. de la commission extraparl.*, Paris, 1896.

ce qui les concerne, qu'à mentionner en passant les projets récents qui tendent à leur laisser la disposition d'un plus grand nombre de centimes extraordinaires et la faculté de voter des emprunts remboursables à plus long délai (1), ou encore — mais la thèse contraire s'appuie sur des arguments dignes de considération (2) — à les substituer, eux ou les *Commissions départementales*, au gouvernement central et aux préfets dans la tutelle (ou le contrôle) des communes et des établissements hospitaliers et charitables (3) ; ce sont questions plutôt secondaires et ne touchant pas au système de la loi de 1871. De même, en ce qui concerne les préfets, mentionnons le projet de leur laisser le droit de nomination à nombre d'emplois (officiers de sapeurs-pompiers, personnel des prisons, etc.) qui nécessitent actuellement des décrets (4), et, en ce qui concerne les bureaux des préfectures (5), les améliorations proposées au sort de leurs employés : péréquation des traitements, avancement mieux réglé, lien à établir entre les départements, de telle sorte que les titulaires d'emplois puissent changer de département sans perdre les avantages acquis dans leur premier poste ni les retenues opérées pour leur pension de retraite... ; tout cela ne prête guère à discussion, et il est probable en effet qu'on aboutira à englober tous les fonctionnaires départementaux dans un corps général d'administration. On y englobera peut-être aussi

(1) Projet Barthou, 1896 ; Rapport Alapetite, dans *Résumé des trav. de la Comm. extraparl.*, p. 36.

(2) Cette idée a été soutenue par M. Waddington en 1871. M. Boudenoot propose de la reprendre, ann. chap. dép. 1898, n° 303 ; voy. aussi P. Deschanel, *La décentralisation*. Contra : Ferd. Dreyfus, *Etudes et discours*, p. 373 ; rapport Alapetite ; Imbart de La Tour, dans *Rev. pol. et parl.* octobre 1899.

(3) P. Deschanel, *loc. cit.*, p. 73.

(4) Rapport Poubelle, *Journ. off.* 23 juillet 1899 ; rapport Alapetite.

(5) Bouffet et Périer, *Le département*. n°s 500 et suiv. ; prop. Bastid, Liouville, ch. des dép., 5 décembre 1885.

certains fonctionnaires ou employés du canton, quand le canton aura été constitué administrativement. Enfin, puisque l'usage s'est établi, par accord tacite entre les ministères même les plus ennemis, de respecter les situations acquises des préfets et des sous-préfets, qui ne reconnaîtra, avec M. P. Deschanel, que c'est le cas de leur donner un caractère moins politique et plus administratif et, pour cela, de leur demander la possession d'un diplôme et un apprentissage, comme on le demande, par exemple, aux ingénieurs ou aux inspecteurs des finances, de façon « qu'on n'entre pas dans la carrière administrative comme dans un moulin ? » (1) ; il s'agit seulement de trouver un gouvernement qui s'accommodera de la réforme.

La question des *conseils de préfecture* est plus délicate. Quelques-uns les suppriment purement et simplement, parcequ'ils sont opposés au principe même d'une juridiction administrative (2). D'autres les suppriment comme conseils, mais en conservant les conseillers, dont ils font « des auxiliaires du préfet pour l'instruction des affaires, pour la délibération, la surveillance, l'exécution » (3). M. Barthou, qui les enferme au contraire dans leurs attributions contentieuses en refusant à leurs membres tout rôle de suppléance auprès des préfets, les régionalise, mais sans changer leur nom de conseils de préfecture, et réduit leur nombre à 18 (4). MM. Mazeau, Fallières et Constans avaient proposé celui de 22 (5). Enfin l'on sait que Victor de Broglie (6),

(1) *La décentralisation*, p. 47.

(2) prop. Morlot, 17 janvier 1899, ann. ch. n° 624. L'exposé des motifs donne l'historique de la question depuis la proposition de suppression de Cormenin et Macarel sous la Restauration.

(3) prop. Colfavru, 28 janvier 1887.

(4) projet présenté le 27 octobre 1896.

(5) prop. Chevillon, 1886 ; projet Mazeau et Fallières, 25 juin 1887.

(6) Victor de Broglie, *De la juridiction administrative*.

plus simplement, proposait qu'on distinguât, parmi leurs attributions contentieuses, celles concernant les mesures ou décisions de fonctionnaires prises dans la limite des pouvoirs de ces derniers et qui devaient leur rester, conformément à la loi du 24 août 1790 (titre II, art. 2), et celles concernant les marchés ou conventions de l'administration et dont il transférait la connaissance aux tribunaux ordinaires...

On pourrait adopter une solution de ce dernier genre; car il y a quelque abus à abandonner, dans les départements de dernière classe, à des jeunes gens qui débutent dans la carrière administrative des règlements d'indemnités, des interprétations de traités de concession passés par les communes, des questions de baux administratifs, des gros procès de travaux publics qui s'éternisent au rôle (1). On leur enlèverait aussi, au moins en premier ressort, les demandes en décharge ou réduction d'impôts pour les porter devant des commissions cantonales, qu'il n'y aurait pas grand dommage ; car, loin d'éloigner du chef-lieu de région la juridiction compétente en cette matière, il nous paraît beaucoup plus judicieux de la rapprocher des contribuables. Que, d'autre part, on leur retire les contraventions de grande voirie, qu'on porte devant le Conseil d'Etat directement d'autres affaires qui subissent aujourd'hui bien inutilement le premier degré des conseils de préfecture (2), et les conseillers de préfecture soulagés, moins ballottés entre leurs fonctions administratives et leurs fonctions judiciaires, auront le loisir de se consacrer plus efficace-

(1) Voy. aussi Laferrière, *Traité de la juridiction administrative.*

(2) La tendance à concentrer aux mains du Conseil d'Etat le contentieux administratif s'observe aussi en Italie, où une loi de 1865 a retiré aux conseils de préfecture leurs attributions contentieuses. D'autres peuples, comme l'Angleterre, la Suède, le Danemark, la Roumanie, la Grèce, n'ont pas de juridiction administrative. La Prusse en a une à trois degrés.

ment à leur rôle d'auxiliaires et de délégués du préfet.

Nous considérons en effet, avec M. Colfavru, que les conseillers de préfecture devront tenir lieu des sous-préfets supprimés. Non content de les associer aux tournées des conseils de révision ou de leur donner la signature en remplacement du préfet empêché, c'est à eux que nous remettrions le soin, dont les sous-préfets sont tenus dans leur arrondissement (1), mais dont ils s'acquittent généralement assez mal, de visiter annuellement toutes les communes. Il était bien inutile, pour cela, de tracer des circonscriptions fixes. Pourquoi les territoires d'inspection ne varieraient-ils pas au gré des préfets, laissés juges de ce qu'ils peuvent ou ne peuvent pas visiter eux-mêmes et des besoins du service ? Les conseillers instruiraient les affaires, ils prépareraient les décisions à intervenir, ils en surveilleraient l'exécution. « Ils porteraient partout la parole, le conseil, l'autorité du gouvernement, utilisant autrement qu'ils ne l'ont fait jusqu'ici l'une des plus utiles prérogatives de leur institution, la tutelle des communes. » (2) Et, accessoirement plutôt, ils siègeraient à certains jours, au chef-lieu sous la présidence du préfet, pour statuer sur les affaires de juridiction gracieuse ou autres, qui réclament jugement ou décision *en conseil de préfecture.*

D'Haussez, qui fut préfet, puis ministre sous la Restauration, raconte en ses mémoires qu'étant préfet, il s'était fait une règle de tout voir par lui-même et qu'il n'eut qu'à s'en féliciter. Il réussit ainsi à modérer l'omnipotence des ponts et chaussées, qui sévissait en son temps jalousement comme aujourd'hui : il se rendait sur place, examinait, questionnait, et tranchait sans les ingénieurs les questions qu'ils eussent inutilement fait

(1) Arrêté du 18 ventôse an VIII.

(2) Exposé des motifs de la prop. Colfavru, ann. ch. dép. 1887, p. 268.

trainer. C'est l'image de ce que devrait être dans tous les ordres l'action préfectorale. Le préfet, dans son département, domine tous les services, mais on ne s'en aperçoit pas toujours assez. Croit-on que ce soit en quelques tournées de révision, dont-il se dispense assez facilement, en quelques heures passées dans les chefs-lieux de canton et qu'accaparent des déjeûners et des speechs expédiés entre deux trains, qu'il puisse prendre réellement contact avec ses administrés ! Il est des préfets que les populations ne voient pour ainsi dire jamais, comme si leur prestige était attaché à leur invisibilité. Il serait excessif évidemment de leur demander de se prodiguer partout et à tout propos ; le caractère de leur fonction s'altèrerait par trop de mobilité. Mais quand ils auront auprès d'eux, et non plus à l'état dispersé, des lieutenants qui les suppléeront réellement, des enquêteurs ou, comme on l'a dit, des sortes de *missi dominici* qui, sur tous les points du département, pour eux iront recueillir l'exacte impression des hommes et des choses, tout s'ordonnera et s'équilibrera. La tutelle gouvernementale, ramenée à son caractère bienfaisant, méritera son nom et la nation aura le sentiment d'être véritablement administrée.

La même observation s'applique, du reste, aux chefs des principaux services fonctionnant au chef-lieu de département. D'une manière générale, nous concevons l'administration départementale sur ce type itinérant. Son rôle doit consister surtout à contrôler, à enseigner, à guider. De quelque nom qu'on désigne ces chefs de services, directeurs, inspecteurs, contrôleurs, etc., et sur quelque objet que leur compétence s'exerce, enseignement, voirie, assistance, hygiène, protection du premier âge, contributions, cadastre, archives ou statistique, il faut que l'homme se montre plutôt que la formule et la pièce écrite. L'impersonnalité du bureau, le « service

sédentaire », ne conviennent qu'aux commis, aux sous-ordre. Il faut que les chefs se donnent, eux aussi, des tâches à remplir, des réformes à faire triompher dans leur sphère, par la persuasion, par la propagande, par la consolidation d'une influence personnelle qui ne soit pas uniquement empruntée à l'autorité gouvernementale. Que de services peut rendre, par exemple, un inspecteur médical donnant de sa personne et partout provoquant des améliorations dans les hôpitaux, des installations d'étuves à désinfection, des mesures d'hygiène, ou encore un archiviste zélé, prêchant aux municipalités le souci de l'ordre et du classement des pièces ? Nous citerions, depuis vingt ans que les chaires départementales d'agriculture ont été instituées (1), tel professeur, sans cesse voyageant et conférenciant, par qui les méthodes de culture ont été renouvelées et les syndicats agricoles appelés à la vie, et qui est devenu comme l'âme de tous les progrès agricoles accomplis dans son département. Il appartient aux préfets et aux conseils généraux de multiplier ces impulsions bienfaisantes, et cela dans la mesure même où l'administration du détail aura été transportée au canton, ce qui s'expliquera plus complètement au chapitre VI.

§ 4. — Le préfet et la commission départementale

Nous devons quelques mots à une réforme proposée par M. Joseph Ferrand et qui romprait quelque peu l'économie de la loi de 1871 : la séparation des affaires départementales proprement dites et des affaires ressortissant à l'Etat, consacrée par la constitution au chef-lieu de département de deux administrations distinctes.

(1) Loi du 16 juin 1879.

Pour parler plus exactement, il s'agit de la constitution de deux pouvoirs exécutifs. Le préfet présiderait à l'un et à l'autre; mais, à l'égard du département, ce serait, pour employer l'expression de M. Ferrand, comme « magistrat constitutionnel » (1), et la commission départementale fonctionnerait sous sa présidence comme un véritable conseil des ministres. Celle-ci assurerait l'exécution des décisions du conseil général, elle s'occuperait des affaires courantes, notamment de celles se rapportant à la tutelle locale, elle nommerait aux emplois du département et de la tutelle locale, elle élaborerait, proposerait et défendrait le budget devant le conseil général et ordonnancerait les dépenses. Ce mode d'administration, dit M. Ferrand, fonctionne avec plein succès à peu près dans toute l'Europe (2). Et comme conséquence, il crée un greffier ou *secrétaire départemental*, fonctionnaire technique nommé par le conseil général, ne relevant que de lui et mis ainsi à l'abri des vicissitudes de la politique.

Ce système, inspiré surtout de la *députation permanente* du conseil provincial belge et de son *greffier provincial* (3), rappelle aussi celui de la constitution de l'an III, qui n'attribuait au représentant du gouvernement qu'un rôle de *commissaire*. La commission départementale, devenant pouvoir exécutif, avec le secrétaire départemental pour agent, correspond à l'*administration centrale de département*, qui était composée de cinq membres (4) et

(1) *Les Institutions administratives*, p. 120.

(2) *Ibid.*, p. 184, et *Les Pays libres*, p. 284. — Il y a toutefois des variantes. En Belgique et en Hollande, le représentant de l'Etat dans la province exécute les décisions de la commission provinciale permanente, dirige les bureaux, etc. En Prusse, la commission exécute elle-même ses décisions par l'entremise d'un délégué et a des bureaux propres. L'Italie et l'Autriche pratiquent un système intermédiaire.

(3) Marcel Fournier, *loc. cit.*

(4) Constitution du 5 fructidor an III, art. 177. — Le décret du 22 décembre 1789 avait institué au département, à côté du *conseil* tenant une

assistée d'un secrétaire en chef nommé par elle (1).

Nous ne nous appesantirons pas sur ce qui, dans ce projet, concerne cette commission départementale. Nous pensons seulement que c'est beaucoup lui demander peut-être que de faire venir tous les jours un de ses membres au siège distinct de l'administration départementale pour « se tenir à certaines heures à la disposition du public, recevoir la correspondance des mains du préfet, diriger les employés et approuver les minutes », ainsi que le combine M. Ferrand. Dans la législation actuelle déjà, les commissions départementales perdent en signatures de pure forme un temps précieux (2). Croire que leurs signatures, à s'augmenter encore, constitueront un contrôle beaucoup plus réel, c'est un peu s'illusionner.

Retenons, en tous cas, l'idée d'un secrétaire départemental. On s'est plaint à bon droit de l'instabilité des préfets, qui les fait voyager sans cesse, au hasard des places vacantes et du caprice ministériel, d'une extrémité de la France à l'autre. A peine ont-ils pris langue et commencent-ils à loger dans leur mémoire les noms de quelques communes qu'on les voit s'enfuir au loin pour recommencer dans un nouveau poste, jusqu'à migration nouvelle, un apprentissage inutile. A cette fugacité qui, dans l'état de nos mœurs administratives, semble malheureusement irrémédiable, le secrétariat servirait de correctif. Le préfet présiderait la commission départementale, mais le secrétaire en serait l'homme de confiance et le véritable instrument.

session annuelle, un *directoire* de huit membres restant toujours en activité pour l'exécution des arrêtés du conseil et l'expédition des affaires.

(1) Décret du 19 vendémiaire an IV (11 octobre 1795), art. 13.

(2) Alapetite, *loc. cit.*

Cette combinaison aurait le mérite aussi — et nous renvoyons à cet égard aux explications du précédent chapitre — de maintenir, en même temps que l'indispensable séparation des affaires d'Etat et des affaires locales, l'équilibre non moins indispensable des pouvoirs électif, exécutif et administratif départementaux. Nous avons cru intéressant surtout de la noter, parce que nous retrouverons tout à l'heure une combinaison analogue applicable au canton.

CHAPITRE III

LA COMMUNE

§ 1. — L'ÉVOLUTION DE LA COMMUNE FRANÇAISE

Nos communes françaises, de la grande ville où les habitants s'entassent par centaines de milliers au village où l'on compte 200 ou 100, quelquefois moins de 50 habitants (1), sont régies par une législation municipale uniforme. Cette assimilation légale, qui date de 1789, a fourni aux décentralisateurs un des griefs sur lesquels il se sont étendus avec le plus de prédilection. Pour juger de la valeur des comparaisons qu'ils établissent à ce propos avec les législations étrangères, il convient de rappeler sommairement ce que furent la *ville* et le *village* dans notre histoire.

Quatre-vingt de nos villes à peu près existaient à l'époque gallo-romaine (2). Les autres se sont formées aux époques postérieures, soit par fondation directe d'abbayes ou de seigneurs — c'est le cas notamment des

(1) Au dénombrement de 1896, 107 communes avaient moins de 50 hab., 863 de 51 à 100, 4.155 de 101 à 200, 5.091 de 201 à 300, 4.229 de 301 à 400 et 3.609 de 401 à 500.

(2) Giry et André Réville, dans *Histoire générale* de Lavisse et Rambaud, p. 412.

villes-neuves (1), — soit, et c'est le plus grand nombre, par agglomération spontanée autour de châteaux-forts ou de monastères, ou par augmentation et tranformation de villages. Le commerce et l'institution de *marchés* privilégiés peuvent avoir contribué pour une grande part à leur essor (2). Mais c'est surtont aux *fraternités* qui se créèrent dans leur sein et qui servirent au groupement des marchands et des métiers qu'elles durent leur constitution en *communes* (3). La *gilde* (ou guilde), que l'on a identifiée à la commune, n'est, sous un nom germanique, qu'une forme de ces fraternités, dont nous retrouvons, du reste, l'origine au sein des cités de l'époque romaine (4). La commune, *communio*, par là se rattache historiquement, dit M. Flach, au principe familial ; elle s'offre à l'origine comme une association de frères, comme une famille

(1) *Ibid*, p. 472.

(2) Nous n'avons pas à détailler ni à examiner ici, à propos de ces marchés, le système de Sohm, de Pirenne, qui leur attribue la part principale dans les origines urbaines au Moyen Age. Voy. Pirenne, *Villes et Marchands au Moyen Age*, dans *Revue historique*, Mai-Juin 1898 ; Huvelin, *Essai historique sur le droit des marchés et des foires*.

(3) « Dans les bourgs et les villes, ce sont des *fraternités*, des *charités* qui constituent les associations les plus anciennes et les plus fortes »; J. Flach, *Les origines de l'ancienne France*, t. II.

(4) La guilde a eu aussi le sens de corporation de métier. « Ce ne sont pas, dit Gasquet, les communes qui ont constitué les corporations, ce sont au contraire les corporations qui ont le plus efficacement collaboré à l'établissement des communes. » Loin que la guilde soit germanique, il ne faut voir dans son nom que la traduction en dialecte germanique des appellations du *Digeste :* fraternités, confratries, collèges, conjurations, banquets, amitiés ; *Précis des Institutions politiques et sociales de l'ancienne France*, t. II, p. 179. — Pour M. Van der Linden, il est exagéré, malgré le rôle important des guildes, de dire qu'elles ont créé les institutions communales ; *Les guildes marchandes dans les Pays-Bas et au Moyen-Age*. Ces associations se répandirent principalement dans le nord de la France, en Allemagne, en Angleterre, en Danemark, en Suède. Les premières guildes des Pays-Bas paraissent remonter au XI[e] siècle. Aux XII[e] et XIII[e] siècles, le caractère de la guilde se transforma, dit M. Van der Linden ; de corporation privée, elle devint un corps politique faisant partie intégrante de la constitution

élargie ; le même principe a donné naissance aux communes et au compagnonnage, aux maisnies (1).

Ce mouvement des guildes n'a rien à faire, d'ailleurs, — cela n'est plus contesté aujourd'hui — avec la tradition du régime municipal romain, si ce n'est peut-être en certaines villes où subsistaient quelques vestiges qu'il aviva. Et c'est ce qui explique que l'origine des constitutions urbaines ait en France et dans l'Allemagne transrhénane une grande analogie. Mais ces constitutions se différencièrent progressivement, sous l'influence des circonstances historiques et des conditions différentes de l'habitat. En France, où le gouvernement royal établit promptement sa suprématie, les communes n'eurent qu'une phase d'indépendance assez courte ; elles tombèrent sous la tutelle des baillis, puis des prévôts royaux. En Allemagne, au contraire, en présence d'un pouvoir central de plus en plus affaibli, les villes nées au pied des burgs purent se transformer en petites républiques indépendantes (2), et l'opposition se trancha ainsi plus profonde entre leur régime et celui des campagnes. En Angleterre, les villes, après les invasions anglo-saxonnes, avaient complètement disparu ; les villages même, dans les siècles suivants, n'eurent pas, autant que les nôtres, à se resserrer, à se déterminer comme unités distinctes, parce que le sol national resta, grâce à sa situation insulaire, à l'abri des guerres qui ravageaient le continent ; il en résulta que le gouvernement local se constitua sans se lier nécessairement aux unités-villes plus qu'aux unités-villages ; d'autres unités administratives se formèrent, la vie se porta plutôt vers le comté ;

urbaine et placé dans la même dépendance des pouvoirs publics ; au point de vue économique, elle établit son monopole commercial ; elle se fit de plus en plus bourgeoise et protectionniste.

(1) *Loc. cit.* Voyez aussi en ce sens, sur les guildes, Spencer, *Principes de sociologie*, § 513.

(2) Pirenne, dans *Revue historique*, mai-juin 1898.

les bourgs n'ayant pu acquérir une grande force de cohésion, n'aboutirent que très inégalement à ériger un pouvoir municipal (1).

Ainsi, dans trois pays voisins, se déroulèrent pour les villes trois évolutions dissemblables. Nos villes, avant 1789, n'avaient conservé qu'une individualité relative, et par là s'atténue déjà le reproche fait à l'Assemblée constituante de ne pas leur avoir appliqué une législation séparée.

Considérons maintenant l'évolution de nos villages. Nous constatons que, sous l'influence aussi de causes historiques, ils avaient accusé peu à peu leur individualité, de telle façon qu'il eût été impossible à l'assemblée d'en faire abstraction dans la nouvelle organisation municipale.

Nous laissons la question controversée de leurs origines à l'époque gallo-romaine. Soit que le fait dominant alors ait été le village, soit que ç'ait été le domaine ou *villa* (2), il est certain qu'à partir des X[e] et XI[e] siècles la plupart se révèlent à nous sous leur forme actuelle. L'habitation domaniale (*villa, curtis*) alors a presque entièrement disparu; ses maîtres s'abritent dans les châteaux forts ; la campagne autour d'elle, divisée progressivement par les partages successoraux (encore égaux alors), les ventes, échanges et donations qui ont introduit des maîtres divers et des justices différentes (3), se transforme de domaine en territoire ou circonscrip-

(1) Vauthier, *Le gouvernement local en Angleterre*, p. 162, 188.

(2) D'après d'Arbois de Jubainville. Selon Meitzen, on ne trouve guère, à l'époque gauloise ou celtique, que la ferme isolée, dont proviendraient nos villages disséminés. M. Jacques Flach admet l'existence à cette époque de villes et villages à importance plus ou moins considérable ; *Sur l'histoire de l'habitat en France ;* dans Ac. sc. mor. et pol. des 4, 18 et 25 juin 1898 ; voir aussi ses *Origines de l'ancienne France*, t. II.

(3) J. Flach, *loc. cit. ;* Imbart de la Tour, *Les paroisses rurales dans l'ancienne France*.

tion rurale ; les chaumières, pour se protéger contre les invasions et les guerres qui désolaient le pays, se sont agglomérées, elles se blottissent près des châteaux et des couvents fortifiés ou bien s'isolent dans les clairières des forêts. Au lien domanial qui les unissait s'est substitué le lien religieux. Le village est devenu la *paroisse*. Il restera désigné de ce nom jusqu'à la Révolution.

Le régime paroissial se constituait dès le IX[e] siècle. Il consacre en s'établissant l'existence de ces unités locales (1) qui dès lors, et malgré les alternatives de sécurité et d'insécurité dans les campagnes (2), demeurent fixées dans leurs traits essentiels. L'individualité de la paroisse se précisera ; une police rurale, une justice foncière même s'y fonderont, sous la présidence du seigneur ou de son délégué ; au XIV[e] siècle, elle se laïcisera en quelque sorte sous la main de son *syndic*, magistrat analogue, quoiqu'avec des attributions très réduites, au maire ou *maïeur* des communes urbaines ; parfois même ses tenanciers parviendront à s'organiser en véritable *commune* (3). Elle formera sous la royauté l'unité administrative sur laquelle reposeront l'assiette et le recouvrement des impôts. Et la Révolution ne fera que

(1) Une paroisse, en somme, nous apparaît formée originairement de l'une des trois façons suivantes : tantôt elle a groupé des domaines, des *villæ*, comme au sud de la Loire, en Bretagne, en Bourgogne, genèse encore reconnaissable partout où les communes modernes se composent de hameaux distincts, en Bourgogne et sur le plateau central surtout ; — tantôt un village ou domaine a servi de noyau central (plaines du Nord et de la Seine, plateau champenois, région méditerranéenne) ; — tantôt, et ce cas est le moins fréquent, plusieurs paroisses sont nées d'un démembrement de la villa ; Imbart de la Tour, *loc. cit.*

(2) Après une période de sécurité relative, aux XIII[e] et XIV[e] siècles, qui permettra aux demeures isolées, manoirs, maisons fortes, granges, de se risquer dans la campagne, une concentration nouvelle se produira aux XV[e] et XVI[e] siècles, pendant les guerres des Anglais et les guerres de religion ; J. Flach, *sur l'Histoire de l'habitat en France*.

(3) Dans le Laonnois, dans les vallées des Pyrénées et des Alpes, dans l'Artois et le Ponthieu ; A. Giry et A. Réville, *loc. cit.*, p. 440.

clore une progression continuée d'époque en époque en la municipalisant.

Nous ne pouvons donc établir un jugement sur la commune française uniquement d'après des comparaisons prises à l'étranger. Que Le Play nous recommande la ville et le village de l'Angleterre ou Tocqueville ceux des Etats-Unis, que Taine et Joseph Ferrand se plaignent avec eux que nous ayons été les seuls à ne pas distinguer entre ces deux espèces de commune, nous en reconnaissons l'inconvénient en effet, inconvénient pour les villes à qui cette assimilation a valu d'être mises en tutelle comme de simples villages, inconvénient pour les villages élevés ainsi à un rôle et à des devoirs municipaux au-dessus de leurs forces ; la Révolution commit cette faute ; mais cette faute, il n'est pas sûr qu'elle fût libre absolument de l'éviter. En décidant qu'il y aurait « une municipalité dans chaque ville, bourg, paroisse ou communauté de campagne » (1), les Constituants n'obéirent pas seulement à un besoin de logique et d'uniformité qui était dans l'esprit du temps, qui est inné à l'esprit français même, ou à ce calcul politique qu'il fallait, en toute paroisse, contrebalancer le curé par un maire élu et la religion par le principe laïc et attacher l'immense personnel électif des campagnes au nouvel ordre de choses, ils suivirent l'indication des faits. La paroisse avait trop pris forme déjà pour ne pas grandir encore.

Et la monarchie l'avait compris elle-même qui, dès 1787, avait tenté de lui donner une organisation plus municipale. L'erreur ne fut pas de la constituer en corps indépendant, mais plutôt de ne pas l'aider, de ne pas la renforcer par quelque institution latérale. Et c'est ici que la comparaison des législations étrangéres peut nous fournir, en effet, une leçon profitable.

(1) Loi du 12 novembre 1789.

§ 2. — La commune et le canton a l'étranger

Nous citerons d'abord l'exemple de la Prusse orientale où, sur 30,722 communes, on en compte 7,418 qui ont moins de cent habitants. Les villes importantes y jouissent d'un régime à part. Mais dans les campagnes, indépendamment des associations locales (unions d'assistance ou de vicinalité entre communes, districts scolaires, syndicats agricoles d'amélioration) qui, comme les communes elles-mêmes, sont reconnues autorités publiques par la loi et exercent, au-dessus ou à côté d'elles, tous les droits attachés à ce titre (1), une loi de 1872, (13 décembre) a établi l'*amt* ou *bailliage*, qui donne aux groupements des communes rurales l'équivalent du régime urbain et de ses avantages. L'*amt* est formé le plus souvent d'une petite ville et des villages environnants. Il réunit, sous la présidence d'un bailli *(amtmann, amtvorsteher)*, nommé parmi les notables par la diète de l'arrondissement et le président supérieur de la province, les maires et des délégués élus, suivant l'importance de la population, par les communes composantes. Les attributions de ce conseil et du bailli sont très étendues (2).

L'Autriche non plus n'a pas cru que la commune rurale dût être abandonnée à sa faiblesse en présence du pouvoir central. Elle ne lui a pas refusé l'existence, mais au-dessus elle a placé la *commune de district* qu'administre un conseil, sous la direction d'un *obmann* choisi dans son sein. La *commune de cercle*, formée d'un ensemble

(1) L.-Paul Dubois, *L'évolution des institutions communales en Prusse et en Angleterre*, dans *Rev. pol. et parl.*, août 1897 ; Rudolf Gneist, *Les réformes administratives accomplies en Prusse par la législation de 1872.*

(2) Elisée Reclus, *Géographie universelle*, t. III, p. 933 ; Maurice Block, *Les communes et la liberté.*

de districts, est administrée aussi par un conseil et un *obmann* (1).

L'Italie, où, en 1892, 2,031 communes seulement avaient moins de 1,000 habitants (2) n'a pas eu à se préoccuper de fédérer ses unités locales qui se suffisaient à peu près à elles-mêmes. Mais en Russie le *mir* ne compte en moyenne pas plus de 170 ou 180 habitants (3), et quand le gouvernement, ayant aboli la tutelle seigneuriale qui les comprimait, a voulu assurer aux mougiks une administration locale, il a dû créer un groupement plus compact, le *volost*. Cette unité administrative date de Nicolas Ier. Elle tient le milieu, comme le township américain, entre le canton et la commune de France; elle se rapproche toutefois un peu plus de cette dernière par son organisation, et son chef élu pour trois ans, le *starchina*, le conseil des *starostes* ou anciens de village et l'assemblée élective qui l'assistent composent une véritable municipalité. Le mir conserve son individualité, il choisit ses fonctionnaires dans son sein, vote certains impôts et certains travaux publics, répartit les terres vacantes, etc., mais il n'est pas laissé seul. Le volost se superpose à lui comme commune administrative, dressant son budget, établissant et distribuant les contributions, révisant les listes de recrutement, s'occupant de l'instruction et de l'assistance publiques, nommant les employés, exerçant en première instance la tutelle com-

(1) Joseph Ferrand, *Les pays libres*.

(2) *Grande encyclopédie*, V° *Italie*, p. 1045. 693 communes seulement avaient moins de 500 hab. et 66 moins de 200, en 1884. La Sicile n'a que des villes et pas de villages. Une loi du 20 mars 1865 autorise les communes à se réunir pour construire et entretenir leurs chemins. Voy. J. de Crisenoy, *Les petites communes en France et en Italie*.

(3) An. Leroy-Beaulieu, *L'empire des tsars et les russes*, 6. II, p. 4. « Pour 31 gouvernements de la grande Russie, on comptait près de 180,000 communautés ayant en moyenne 85 âmes de capitation, soit environ 170 ou 180 hab. Pour 50 gouvernements de la grande, de la petite et de la nouvelle Russie, on comptait 244.000 villages. »

munale (1). C'est, selon l'expression de M. An. Leroy-Beaulieu, un régime communal à deux degrés. « Parfois dans les gros villages, le volost n'est formé que d'une seule communauté, et alors les attributions de l'une et de l'autre se confondent comme leur circonscription» (2).

Dès 1834, l'Angleterre sentait la nécessité de suppléer à l'insuffisance de ses paroisses rurales. Elle les réunissait en groupes assez comparables à nos cantons, quoique d'une étendue double en moyenne (3), les *unions de paroisses;* mais à ces groupes elle donnait quelque chose à administrer, elle leur confiait l'assistance publique, placée sous l'autorité du *board of guardians*, et la perception de la taxe des pauvres et des impôts directs. Sur la base de l'union de paroisses, elle constitua le *district sanitaire*, pour la surveillance de l'hygiène et de la salubrité. Le district de voirie (*highway district*), représenté par les juges de paix résidant dans le district (4) et par des représentants élus des paroisses qui se réunissent en sessions trimestrielles, administre les chemins que ne pourraient entretenir les paroisses isolées. Le district scolaire enfin, avec son *school board* ou son comité d'assiduité, recueille les ressources des paroisses pour subvenir aux dépenses de l'enseignement (5).

Mais ce n'est pas à dire que les Anglais aient pensé à sacrifier les petites unités locales; ils amélioraient au

(1) Ferrand, *Institutions administratives*, p. 88.

(2) *L'empire des tsars et les russes*, t. II, p. 5. « D'après la loi, le volost devait compter au maximum 300 âmes mâles soumises à la capitation et ne pas dépasser un maximum de 2.000,...ses limites être les mêmes que celles de la paroisse ecclésiastique... Dans la pratique, on s'est souvent éloigné de cette règle. »

(3) L'union de paroisses comprend de 30.000 à 40.000 habitants et groupe 33 paroisses en moyenne.

(4) On sait que les juges de paix anglais n'ont guère que le nom de commun avec les nôtres.

(5) Demombynes, *Les constitutions européennes*, t. I, p. 27; Vauthier, *Le gouvernement local en Angleterre ;* L.-Paul Dubois, *loc. cit.*

contraire simultanément leur législation particulière, ils les individualisaient progressivement, et le régime que vantait Le Play se trouve aujourd'hui profondément modifié par les lois de 1888 et 1894 (1). A côté des 314 bourgs dotés de *chartes d'incorporation*, des 647 unions de paroisses, des districts sanitaires et scolaires, ces lois ont fortement constitué la paroisse. La voici définitivement laïcisée, comme l'a été la paroisse française, et pourvue d'une assemblée remplissant les fonctions de conseil municipal. Loin que les Anglais se fassent un système de perpétuer la différence entre le régime urbain et le régime rural, entre les conseils municipaux des bourgs et ceux des conseils de paroisse, ils cherchent plutôt à les uniformiser (2). Et leurs publicistes maintenant se plaignent que ces circonscriptions tracées autour de la paroisse, avec leurs autorités indépendantes les unes des autres, ne coïncident pas entre elles, ils réclament une simplification et une concentration des services locaux (3). C'est le dernier progrès à accomplir. L'Angleterre, en somme, aboutit à une combinaison analogue à celle que nous avons commencée en 1789 par l'émancipation de la commune et que nous compléterons par le canton.

Le *town* et *township* américains, de même, ont subi, depuis la description de Tocqueville, la loi du devenir. Ces sortes de communes rurales, plus étendues que les nôtres, mais qui n'ont ni ne pourraient avoir leur analogue en France (4), expriment plutôt une phase de la colonisation

(1) Vauthier, *loc. cit.* p. 279 sq.

(2) Paul Dubois, *loc cit.*

(3) T.-H.S. Escott, *L'Angleterre, le pays, les institutions, les mœurs*, trad. fr., t. I, p. 66, 74 et 83. — Même besoin en Suisse, dans les cantons de Berne, de Zurich, d'unifier les communes municipales ou politiques, paroissiales, bourgeoises, scolaires, enchevêtrées les unes dans les autres ; Demombynes, *loc. cit.*, t. II, p. 345.

(4) On a comparé le township, pour ses dimensions, au canton fran-

et du gouvernement local américains, avides d'abord de grands espaces. Elles n'ont pas empêché que se constituassent peu à peu de plus petites unités de gouvernement plus resserré. Un type nouveau a fait son apparition dans la législation de plusieurs Etats, le *village*. Le code de l'Etat de New-York, notamment, distingue aujourd'hui trois types de gouvernement local : la *cité*, avec ses *aldermen*, son maire et son conseil municipal; le *township*, avec ses *selectmen* et son *supervisor*; et le village avec son bureau de *trustees* et son président. En 1872, l'Etat de l'Illilois décidait de ne plus admettre pour les communes nouvelles que deux types de gouvernement : la cité et le village, et, sans abolir les townships existants, déclarait leur préférer le village à l'avenir (1).

En Allemagne, même processus favorable à l'émancipation des petites unités rurales. Il suffit de comparer leur régime au commencement de ce siècle, alors qu'elles étaient assujetties au *Schulze* héréditaire ou au délégué du seigneur, avec l'état actuel où elles sont gouvernées par un magistrat et des adjoints élus (2).

Enfin, nous venons de dire que l'établissement du volost russe a coïncidé avec l'affranchissement du mir.

Une évolution n'a donc pas fait tort à l'autre. La cause de la commune rurale a partout progressé parallèlement à la cause du canton ou de l'équivalent du canton. Seulement elles n'ont pas progressé d'un pas égal et généralement les plus grandes unités — comtés, unions de paroisses, townships, etc. — paraissent avoir précédé les

çais et à l'union de paroisses anglaises ; Claudio Jannet, *Les Etats-Unis contemporains*, t. I, p. 278. Dans les Etats nouveaux, c'est un carré de 6 milles de chaque côté, soit 92 kil. carrés ; Elisée Reclus, t. XVI, p. 789 et suiv. — La superficie du town ne dépasse pas 12 à 13 kil. carrés.

(1) Cl. Jannet, *loc, cit.* t. I, p. 275.

(2) Dans le pays rhénan, où régna la loi française jusqu'à 1845, le traitement des villes et des campagnes tend à s'uniformiser depuis 1889 ; Max Leclerc, *La vie municipale en Prusse*.

petites dans l'ordre des temps; de là, chez quelques décentralisateurs, l'erreur de point de vue que nous signalons. Il n'est pas plus vrai de dire que la commune rurale doive recevoir une organisation foncièrement distincte de la ville — et où prendre d'ailleurs la démarcation entre l'une et l'autre? — qu'il ne serait vrai de dire, avec Stuart Mill, qu' « un simple village n'a aucun droit à une représentation municipale » (1). Ce serait aller à la fois contre notre histoire et contre l'histoire générale. La vérité plutôt est que nous avons procédé en sens inverse des autres peuples, en laissant à moitié l'œuvre commencée. Il était bon de municipaliser les villages, mais à la condition de les lier à une organisation plus vaste. La Révolution posa successivement les deux termes, la Commune et le Canton, et ne sut pas les équilibrer; c'est la tâche qu'il nous reste à accomplir.

§ 3. — Les réunions de communes

L'Assemblée constituante, au moment où elle adopta le principe de la constitution du moindre village en commune, parut beaucoup espérer des futures réunions de communes. Elle créa d'un seul coup 44.000 municipalités, dont plusieurs pour une population de huit habitants, mais elle déclara n'organiser que du provisoire. Le 7 janvier 1790, Target proposait, au nom du comité de constitution, de réunir à tout village de cinquante feux les lieux qui en auraient moins. Maury demandait qu'il fût nécessaire à un groupement d'habitations de compter au moins 250 âmes pour former une municipalité. L'assemblée finit par renvoyer « les questions d'union et de division des municipalités d'après les convenances locales et l'in-

(1) *Le gouvernement représentatif*, trad. Dupont-White, p, 324.

térêt public aux assemblées de département» (1), se contentant d'insister auprès de ces dernières en faveur de ce système de réunions. Dans son instruction du 12 août 1790 aux assemblées de département, nous lisons : « Il peut être à la convenance de plusieurs communes de se réunir en une seule municipalité ; il est dans l'esprit de l'Assemblée nationale de favoriser ces réunions, et les corps administratifs doivent tendre à les provoquer et à les multiplier par tous les moyens en leur pouvoir. C'est par elles qu'un grand nombre de citoyens se trouvera lié sous un même régime, que l'administration municipale prendra un caractère plus imposant et qu'on obtiendra deux grands avantages toujours essentiels à acquérir, la simplicité et l'économie. »

Huit ans plus tard, la loi du 12 nivôse an VI revient sur ce sujet. Elle autorise, « pour ne pas multiplier les fonctionnaires, à réunir en une seule commune plusieurs bourgs, villages ou habitations, afin qu'il n'y ait que 4 ou 5 communes dans l'étendue d'un canton rural » (2). Ce n'est toutefois qu'à partir de 1805 que nous voyons ces réunions s'opérer en nombre notable. Dans la Moselle, près de 300 petites communes sont supprimées de 1809 à 1814 (3), dans le Gers, 144 de 1821 à 1825, etc. En 1825, il ne reste plus en France que 36.856 communes. De 1825 à 1885, il en sera supprimé 1649 encore. Mais le mouvement est toujours allé en diminuant ; aujourd'hui, il paraît à peu près arrêté. Par contre, dans la période de 1830 à 1885, on compte 794 créations de communes nouvelles, dont quelques-unes très petites, (4) créations qui ont répondu probablement aussi à un besoin ou à un désir des

(1) Moniteur du 9 janvier 1790 ; Aucoc, *Des sections de commune et des biens communaux qui leur appartiennent* ; de Crisenoy, *Les petites communes en France et en Italie*.

(2) Aucoc, *loc. cit.*, p. 68.

(3) Aucoc, p. 69.

(4) de Crisenoy, *Loc. cit.*

populations. En Italie, où depuis 1865 on a essayé des suppressions de petites communes, le mouvement s'est également arrêté (1).

C'est qu'en dépit des charges qui peuvent en résulter pour elles, les petites communes tiennent avant tout à leur autonomie. Combien de sections de commune aujourd'hui souffrent de leur subordination à un chef-lieu de commune auquel, quoiqu'on ait fait pour sauvegarder leurs biens et leur assurer une représentation propre, elles croiront toujours leur intérêt sacrifié. La plupart des réunions de communes effectuées jusqu'ici ont été une cause de difficultés et de déboires (2). On a pensé quelquefois à fixer un minimum de population, à refuser, par exemple, l'existence communale aux agglomérations au-dessous de 500 habitants, et l'on invoque, entre autres raisons, l'obligation où s'est trouvé le législateur d'admettre, dans les communes où la population ne dépasse pas ce chiffre, les parents et les alliés en ligne directe, les frères et les beaux-frères à faire partie simultanément du même conseil municipal (3) ; compromis très fâcheux en effet, et qui met parfois un conseil municipal aux mains d'une famille en ne lui laissant d'une assemblée administrative que le nom (4). Mais la moitié des communes françaises n'ont pas 500 habitants (5). Nous entendons d'ici le concert de protestations indignées que soulèverait cette suppression de 18.000 communes d'un seul coup, entraînant la dépossession des 180.000 maires, adjoints et conseillers municipaux qui les gouvernent. Nulle mesure, dans l'état actuel de la France, ne serait

(1) *Ibid.*

(2) Boudenoot, exposé des motifs de sa prop. sur le canton ; ann. ch. 1898, n° 303.

(3) Loi du 5 avril 1884, art. 35.

(4) Béquet, *La Commune*, n° 331.

(5) Au dénombrement de 1896, 18.054 communes sur 36.170 avaient moins de 500 hab. ; 15.394 avaient de 501 à 2.000 hab.

plus impopulaire et nous ne croyons pas qu'il y ait un gouvernement qui pût y survivre.

La commune rurale française, en résumé, nous est donnée par l'histoire. Cela seul serait une raison suffisante de respecter son existence ; car aucun peuple ne peut s'affranchir entièrement de ses institutions et formes traditionnelles. Nous venons de voir, de plus, qu'elle représente une combinaison analogue à celle vers laquelle tendent les autres peuples, dans un double besoin de liberté et d'organisation rationnelle. Elle s'impose donc à nous, et puisque les réunions de petites communes n'ont pas donné les résultats espérés, puisque le sentiment des populations décidément y répugne, c'est donc qu'il faut, comme le dit M. de Crisenoy, « trouver quelque autre moyen de résoudre la question » (1).

§ 4. — La propriété communale

Les réserves mêmes par lesquelles nous tempérons le reproche fait à la Révolution et à notre législation du XIXe siècle d'avoir donné une constitution municipale aux villages nous forcent à reconnaître tout à fait fondé cet autre reproche d'avoir travaillé à la destruction de la *propriété communale*.

On sait qu'elle fut l'importance de ce genre de propriété dans notre lointain passé et dans le passé de la civilisation. La *communauté de village* paraît avoir existé en Gaule (2) comme dans les autres contrées de l'Europe, s'expliquant à la fois par le mode d'exploitation du sol,

(1) *Loc. cit.*

(2) Fustel de Coulanges a contesté l'existence de communautés de village aux époques celtique et franke. Son opinion n'a pas été généralement suivie ; voir Glasson, *Les communaux et le domaine rural à l'époque franque.*

qui laissait de grands espaces en bois et pâtures, et par le caractère familial des anciens groupements ruraux ; car la commune première procède originairement, par toute la terre, de la famille et du clan (1), elle est originairement et, en milieu rural, elle tend toujours à redevenir un cousinage. Nous retrouvons ce type ethnique et communautaire dans la commune rurale russe, le *mir*, où les terres sont communes, où la réunion des chefs de famille forme, avec le *starosta* ou ancien, le gouvernement, dans la *zadrouga* serbe, chez les Slaves du sud de l'Autriche et dans certains cantons suisses (2). On cite çà et là, en France même, des vestiges de communautés de village (3). Et bien qu'il y ait loin de ces communautés au village moderne, où l'élément indigène de plus en plus tombe en minorité, à nos villes où tout lien de sang et toute propriété collective se sont abolis, nous signalerions jusque dans ces dernières la survivance plus ou moins affaiblie, plus ou moins latente, mais régissant sourdement leur évolution, du principe familial et collectiviste originaire. N'est-ce pas lui qui semble se raviver dans les lois de plus en plus impératives qui mettent à la charge des communes leurs orphelins et leurs déshérités, dans le développement de ce qu'on appelle aujourd'hui le socialisme municipal ?

Quoi qu'il en soit, à la veille de 1789, il subsistait des biens communaux considérables. A côté des tenures qui

(1) Spencer, *Principes de sociologie*, § 511 et 512.

(2) Létourneau, *l'Evolution de la propriété*, p. 380, 390. Le prototype du mir, dit M. An. Leroy-Beaulieu, est la famille ou le clan ; *l'Empire des tsars et les russes*, t. II, p. 2, 10.

(3) Eug. Bonnemère, *Histoire des paysans*, t. II, p. 445 sq ; Létourneau *loc. cit.* p. 382 ; E. Glasson, *Communaux et communautés dans l'ancien droit français*. Sur le communisme agricole au moyen âge, voy. aussi Gasquet, *Précis des institutions politiques et sociales de l'ancienne France*, t. II, p. 296, et G. Platon, art. *Classes*, dans la *Grande encyclopédie*, t. XI, p. 569. Ce communisme renaquit en partie du servage, comme il paraît du reste avoir fait dans le mir russe.

se perpétuaient dans les mêmes familles, de vastes surfaces de pâture s'étendaient, où les bestiaux étaient conduits en commun; les bois, où les habitants pratiquaient séculairement l'affouage et la glandée, beaucoup plus nombreux qu'aujourd'hui bordaient les plaines de leur lisière sombre.

Pourtant cette propriété communale avait reçu déjà de fortes atteintes. Sans remonter aux usurpations féodales, nous voyons, par la série des ordonnances rendues dans les trois derniers siècles de la monarchie pour la sauvegarder, quels périls elle n'avait cessé de courir, et cela par la faute le plus souvent des villes et des communautés elles-mêmes. Beaucoup d'entre elles s'étaient endettées et, pour se libérer, avaient vendu à vil prix leurs bois et pâturages. En 1567, en 1579, en 1600, des ordonnances leur permirent de racheter ces biens (1). En 1667 encore, un édit de Colbert les autorise à rentrer dans tous leurs biens aliénés depuis 1620, moyennant remboursement du prix payé de bonne foi (2). Puis une ordonnance de 1683 vient entraver les aliénations et emprunts, en les soumettant à un contrôle sévère et à la sanction du roi. Les abus reparurent après Colbert et l'on finit par imposer à la propriété communale l'immobilité complète (3). Malheureusement, dans le même temps, les rois laissaient s'exercer et confirmaient (4) le droit de *triage* qui démembrait au profit des seigneurs cette propriété en apparence si bien protégée : les seigneurs, invoquant la maxime « nulle terre sans seigneur », purent prétendre que les

(1) Béquet, *La Commune*, n° 32; et dans la *Grande Encyclopédie*, art. *Biens communaux*, de L. Pasquier.

(2) Joseph Ferrand, *De la Propriété communale en France et de sa mise en valeur*, p. 26.

(3) On signale pourtant, dans la deuxième moitié du XVIIIe siècle, des édits de partage de communaux entre habitants (Béarn, Trois-Evêchés, etc.); J. Ferrand, *loc. cit.*; L. Pasquier, *Grande Encyclopédie*, p. 732.

(4) Ordonnance de 1669.

« bois, prés, marais, îles, pâtis, landes, bruyères et grasses pâtures appartenant aux communautés et habitants des paroisses » (1), et pour lesquels ces communautés ne produisaient pas un titre constatant formellement leur acquisition à titre onéreux, provenaient de concessions seigneuriales gratuites; elle furent censées n'avoir point de possession antérieure à l'établissement du régime féodal. Et sous ce prétexte, comme membres eux-mêmes des paroisses ou communautés et comme ayant droit de faire cesser entre elles et eux l'indivision, ils avaient droit de reprendre un tiers de ces biens. Le *cantonnement*, au commencement du XVIIIe siècle, fut une autre mesure restrictive : il permit aux seigneurs de s'affranchir du droit d'usage des habitants sur les biens de la seigneurie en leur en abandonnant une portion, le tiers généralement (2). En sorte que sur les biens de seigneurie comme sur les biens des communautés, ils eurent matière à reprises. A la faveur de la passion de recherche de leurs droits domaniaux et de leurs titres qui s'empara d'eux dans la seconde moitié du XVIIIe siècle, ces partages se généralisèrent.

On put croire d'abord que la Révolution se contenterait d'y mettre un terme. La loi des 15-28 mars 1790 (art. 20 et 31) abolit le droit de triage pour l'avenir et donna aux communes un délai de cinq ans pour faire révoquer devant les tribunaux les triages opérés depuis trente ans et se faire remettre en possession des communaux perdus. Par celle des 28 avril et 14 septembre, les terres vaines et vagues dont les seigneurs ne prouve-

(1) Ordonnance de 1669, tit. XXV. Bien que l'établissement de la féodalité ait dû entraîner la disparition d'une grande partie des propriétés collectives des communautés villageoises, il en persista certainement quelques-unes, auxquelles le droit éminent du seigneur ne fit que se superposer. Tous les biens communaux ne provenaient pas de libéralités des moines et des seigneurs.

(2) Béquet, n° 2164.

raient pas la propriété, par titre ou par possession exclusive et incontestée depuis quarante ans, furent attribuées aux communes. La loi des 28 août — 14 septembre 1792 fit plus; elle révoqua « l'art. 4, tit. XXV, de l'ordonnance de 1669, ainsi que tous les édits, déclarations, lettres patentes et arrêts du conseil qui, depuis cette époque, avaient autorisé les triages, partages, distributions partielles ou concessions de bois et forêts domaniales et seigneuriales au préjudice des communautés usagères, soit dans les cas, soit hors des cas permis par la ladite ordonnance, et tous les jugements rendus et autres actes en conséquence » (1).

La doctrine se trouvait ainsi retournée. Les communes maintenant étaient censées avoir été propriétaires à l'origine, et c'était aux seigneurs à justifier par titres du droit qu'ils pouvaient prétendre à une part des bois et autres biens communaux. La revision des cantonnements fut autorisée également au profit des communes usagères.

Mais la même loi reprenait l'idée du partage; elle déclara que « tous les terrains et usages communaux autres que les bois seraient partagés entre les citoyens de chaque commune ». Une autre loi du 5-10 août 1791 autorisait les communes à aliéner ces biens pour acquitter leurs dettes. Le 10 juin 1793 le partage fut définitivement ordonné par la Convention, avec cette seule restriction qu'il n'y serait procédé que sur un vote favorable du tiers des habitants. Enfin, par la loi du 24 août 1793, qui activa les partages, la Convention mit la main sur les biens meubles et immeubles des communes autres que les communaux proprement dits, ainsi que sur les biens hospitaliers, et décida qu'ils seraient régis, administrés et vendus comme les autres biens nationaux. Elle reprit, par la même loi, aux communes les biens natio-

(1) Voy. sur tout cela : Aucoc, Joseph Ferrand, Béquet, L. Pasquier, *loc. cit.*

naux confisqués dont elle leur avait fait abandon, et inscrivit leurs dettes au grand livre. Près de la moitié du sol de la France appartint à l'Etat (1).

C'eût été la ruine de la propriété communale si dans la plupart des communes l'intérêt collectif n'avait prévalu, malgré tout, sur l'avidité des individus : les biens communaux, d'un accord presque général, furent laissés indivis. Sous le gouvernement directorial enfin, les partages et les ventes de biens de communes furent suspendus (2). La loi du 2 prairial an V porta qu'à l'avenir les communes ne pourraient ni aliéner ni échanger leurs biens sans une loi particulière, disposition qui impliquait pour elles restitution de ces biens (3). Mais en 1813 la spoliation recommença : une loi de finances (4), qui ruina nombre de communes et dont l'effet ne fut arrêté qu'en 1816 (5), attribua à l'Etat les immeubles communaux ne servant pas à une jouissance en commun ou non consacrés à un service public et en ordonna la vente. Si nous ajoutons à cela le tort causé aux villes, de 1791 à 1799, par la brusque abolition des octrois, nous sommes donc en droit de dire que la Révolution pratiqua à l'égard des communes deux politiques contradictoires : elle les émancipa, mais elle les appauvrit.

Rien de plus inégalement réparti, par suite, que la propriété communale actuelle. Ses débris se réduisent à trois ou quatre cents hectares dans certains départements, dans d'autres elle occupe encore plus de la moitié de la superficie totale (6). Elle n'a cessé de diminuer depuis un

(1) G. Avenel, *Lundis révolutionnaires*, p. 32, 46.

(2) Lois du 21 prairial an IV et du 2 prairial an V.

(3) Béquet, n° 2177; J. Ferrand, p. 27.

(4) Loi du 20 mars 1813. L'Etat promettait aux communes des rentes 5 0/0 jusqu'à concurrence du revenu net des biens cédés, c'est-à-dire une faible rente pour des biens dont il obtenait un prix élevé.

(5) Loi de finances du 28 avril 1816, art. 15.

(6) Superficie totale, en 1863, 4.855.446 hectares pour 44.921 biens communaux ; superficie en 1882, d'après l'enquête publiée en 1888,

siècle, et si l'on entreprenait de rechercher seulement ce que lui ont enlevé les usurpations des particuliers en terres vagues, en chemins et sentiers, en sources, etc., on obtiendrait un total dépassant ce qui se peut imaginer. L'égoïsme privé, toujours en éveil, a fait son œuvre, et les municipalités, par ignorance, crainte ou complicité, ont laissé faire (1).

La conséquence de cette série de dépossessions a été de ne laisser à beaucoup de communes d'autre ressource que l'impôt, que les centimes additionnels au principal des contributions directes, dont le nombre, parce que le centime produit peu, pour la moindre dépense accable leurs contribuables. Elles ont emprunté, elles ont dû mendier perpétuellement des secours; et plus elles apparaissaient misérables, plus le législateur, avec sa légèreté habituelle, se forgeant, sur ce seul nom de commune, une sorte d'entité, s'ingéniait à multiplier pour elles les prérogatives, mais aussi les devoirs sociaux, les responsabilités, les obligations de dépenses qui devaient les rendre plus misérables encore (2).

Or, il s'agit de savoir maintenant si nous allons continuer plus longtemps cette contradiction de demander toujours davantage à la commune et de l'enfermer dans l'impossibilité de vivre. Poursuivrons-nous cette ironie de la dire libre, de la vouloir agissante, secourable, fami-

4.621.450 hectares; de Foville, *Le Morcellement* et *La France économique*, p. 67. Les anciens relevés ont pu manquer de précision. Les départements de montagnes sont les plus riches en communaux.

(1) Voy. J. Ferrand, *loc. cit.*, p. 62. Pour le seul Puy-du-Dôme, M. Duchasseint a évalué les usurpations à 5 millions de francs; discours à la Ch. des dép., 27 octobre 1883.

(2) « La jurisprudence, dit M. Béquet, a une certaine propension à infliger aux communes des responsabilités qu'elle ne mettrait pas à la charge de simples particuliers par application de l'art. 1384 du Code civil »; *La Commune*, n° 2150. Telle la responsabilité de l'art. 106, loi du 5 avril 1884, insuffisamment atténuée par l'art. 108. — Sur cette exagération de la responsabilité communale, voy. art. de M. L. Michoud, dans *Rev. du Droit public et de la Science politique*, janvier 1897.

liale, sans lui avoir reconstitué cette propriété sur laquelle, pour les personnes collectives comme pour les individus, la puissance d'agir et la liberté se fondent? Et puisque le mal est accompli, puisqu'il ne faut plus songer à restituer aux communes leurs biens aliénés ou usurpés en employant le système de reprises qu'autorisa la monarchie, quels moyens la science politique va-t-elle donc nous indiquer qui aient la vertu de renouveler la fortune communale?

Telle est la question; car personne ne contestera sérieusement que le vieux mode de propriété devait, de toutes façons, se modifier de nos jours: les immenses communaux de jadis, les terres vaines et vagues correspondaient à une conception trop primitive du sol et de sa mise en valeur. Le tort de la Révolution fut moins peut-être de décider leur partage ou leur aliénation que de ne rien faire pour leur substituer une forme de propriété plus moderne. Et maintenant on peut discuter sur le meilleur emploi de ceux qui subsistent, exploitatation directe par la commune, allotissement, amodiation ou aliénation (1); il ne faut pas songer, en tous cas, comme l'a très bien montré M. Joseph Ferrand, à en tirer parti par le vieux procédé de la dépaissance (2). Les bois, les pâturages resteront la forme naturelle de la propriété communale en certaines régions. Partout ailleurs, celle-ci paraît devoir consister de plus en plus en domaines, en bâtiments, en usines et entreprises, en redevances, en rentes ou revenus mobiliers, et aussi en caisses et fondations de tous ordres. Elle doit suivre les transfor-

(1) Le partage à titre gratuit ou onéreux a été repoussé à plusieurs reprises par les conseils généraux consultés. Le système de l'amodiation a recueilli le plus généralement l'adhésion; J. Ferrand, *loc. cit.*; Pasquier, V° *Biens communaux*, dans la *Grande Encyclopédie*. t. VI, p. 733.

(2) Des lois sont intervenues pour obliger les communes à assainir, ensemencer, planter en bois les marais et terres incultes ou pour en ordonner le reboisement; L. des 19 juin 1857 et 28 juillet 1860.

mations de la richesse et le contraste des *communaux* et de la propriéte communale urbaine s'effacer. On n'a pas assez utilisé l'*expropriation pour cause d'utilité publique*. Elle pourra s'étendre, non plus seulement aux rues, places et chemins ; mais aussi, comme on l'a demandé, aux sources, aux fontaines, aux chutes d'eau, et ce sera le cas de généraliser le système de l'expropriation par zones, réservé jusqu'ici à Paris et aux grandes villes (1). Peut-être enfin se décidera-t-on à se servir un peu plus souvent, mais en élargissant son champ d'application et en élaguant quelques formalités qui l'ont rendue trop incommode à manier, de la loi du 16 septembre 1807, qui fait profiter la collectivité des *plus-values* procurées par ses travaux et ses entreprises aux propriétés particulières riveraines.

La reconstitution de la propriété collective locale s'offre, de la sorte, comme une œuvre savante et multiple, variant suivant les contrées mais où la terre doit cesser d'être l'élément dominant. Nous dirons mieux : il faut qu'elle puisse consister, même pour les communes rurales, dans une ligne de tramways, un port ou un quai, dans des abattoirs, dans une entreprise d'adduction d'eau, de gaz ou de force motrice, aussi bien que dans un parc ou bois de chasse, une ferme, un haras ou des greniers généraux. Il faut, en un mot, qu'elle s'adapte à toutes les formes de la propriété capitaliste. Or, à ce point de vue, qu'attendre de l'action de villages isolés ? Qui ne voit qu'ils seront toujours aussi malhabiles à acquérir et à former ce genre de propriété qu'à l'entretenir et l'administrer ? Elle suppose une mise en commun plus vaste, une puissance d'épargne et d'association plus grande et, pour tout dire, sous une direction plus intelligente et plus nombreuse, un organe plus perfectionné de préhension.

(1) Décrets des 26 mars 1852 et 27 décembre 1858.

En d'autres termes, l'idée de la commune *propriétaire* implique aujourd'hui l'idée de la commune *économique*, et sa réalisation ne peut être qu'incomplète avec des unités locales trop restreintes, avec des gouvernements trop exclusivement ruraux, bons tout au plus à gérer des landes et des pâtis. Nous aurons à montrer, — et ici nous renvoyons aux chapitres IX et X, — comment le canton peut devenir précisément ce moyen ou cet organe d'acquisition et d'administration complémentaire.

§ 5. — Gouvernement unitaire et gouvernement collectif

Certains décentralisateurs, en leur exploration des législations étrangères, se sont arrêtés avec complaisance sur le système du collège ou comité exécutif appliqué au gouvernement de la commune (1). Ce système fonctionne en Belgique, en Hollande, où le bourgmestre est assisté d'*échevins*, de *wethouders*, élus par et parmi les conseillers municipaux et ayant un pouvoir propre de délibération et d'exécution pour les affaires courantes (2) ; — en Italie, où le *sindaco* (maire) et plusieurs conseillers, en nombre variable suivant la population, forment un bureau permanent ou *giunta*, renouvelé par moitié tous les deux ans (3) ; — en Suisse, où le *landammann* n'est que le président d'un comité de quatre mem-

(1) Maurice Block, *Les communes et la liberté ;* Joseph Ferrand, *Institutions administratives*, p. 187 ; *Les Pays libres*, p. 284 ; *Un avant-projet de décentralisation administrative* ; Paul Deschanel, *La décentralisation*, p. 11 sq.; de Ferron, *Institutions municipales et provinciales comparées ;* Boudenoot, *Journ. off.*, ann. ch. dép. 1898, n° 303.

(2) Demombynes, *Les Constitutions européennes*, t. II, p. 256 ; P. Deschanel, *loc. cit. ;* rapport de M. Marcel Fournier, dans *Résumé des travaux de la commission extra-parlementaire*.

(3) Ferd. Dreyfus, Rapport sur les institutions italiennes, dans *Résumé des trav. de la comm. extra-parlementaire*.

bres au moins ; — dans les provinces orientales de la Prusse et dans les provinces allemandes de l'Autriche, où règne l'institution du *magistrat*, c'est-à-dire d'un comité exécutif composé du bourgmestre, d'un adjoint ou second bourgmestre et d'un nombre variable d'échevins élus, assistés au besoin d'un ou de plusieurs membres spéciaux salariés (1) ; — en Angleterre (cour des *aldermen*), en pays scandinaves, en Espagne et Portugal, etc.

On argumente aussi, après Tocqueville, de la pluralité des comités exécutifs de la commune américaine, qui « éparpille la puissance afin d'intéresser plus de monde à la chose publique » (2).

Ce gouvernement collégial rappelle nos anciens *corps de ville ;* il fait penser au *corps municipal*, élu par les habitants, que la loi du 22 décembre 1789 avait institué entre le *conseil général* de la commune et le maire, élus dans les mêmes conditions. C'est surtout dans les villes qu'il fonctionne à l'étranger. Nous ne disconvenons pas qu'il présente, même pour les maires, certains avantages. Il prévient leur omnipotence et leur allège la responsabilité. En bien des cas, où ils ont à prendre à l'égard de particuliers des décisions susceptibles d'éveiller chez ces derniers le ressentiment ou la haine, le secret d'une délibération collective leur ménagerait un abri commode. On fait valoir d'ailleurs qu'en France même, dans la pratique, les maires consultent le plus souvent leurs adjoints sur leurs actes journaliers; ils se déchargent forcément sur eux d'une partie de leur tâche, et c'est pourquoi la loi augmente le nombre des adjoints proportionnellement à la population. Il est d'usage aussi que le conseil municipal nomme des commissions correspondant aux divers services : comptes et budgets, voirie,

(1) Max. Leclerc, *La vie municipale en Prusse ;* P. Deschanel, *loc. cit.*
(2) A. de Tocqueville, *La Démocratie en Amérique*, t. I, p. 109.

hygiène, etc. (1), commissions dont l'influence se mesure à l'initiative de leurs membres. Seulement ces commissions n'ont pas d'existence légale ; ces adjoints ne forment pas un pouvoir, ils n'agissent que comme mandataires du maire, en vertu de sa délégation purement discrétionnaire, ou comme ses représentants en cas d'absence ou d'empêchement, et, s'il plaît à ce dernier de dédaigner leur concours ou leur avis, il en est absolument libre (2). Le changement donc consisterait à convertir en droit, au moins pour les adjoints, cet usage, en portant leur nombre minimum à deux ou trois, de manière à ce qu'avec le maire ils puissent former *bureau*.

Le système est soutenable, disons-nous. Nous ne nous associerons pourtant pas à l'espèce d'engouement dont il a été l'objet. L'exemple des législations étrangères est assez trompeur en effet, isolé des circonstances qui en déterminent l'origine et la valeur. Ce maire qu'elles entourent d'un comité exécutif n'est que rarement un maire élu. Le bourgmestre belge est élu pour six ans par le roi, qui peut le prendre en dehors du conseil municipal. Il est nommé par le roi, de même, en Hollande. En Allemagne, il doit être confirmé par le pouvoir central. L'Italie n'a de syndics élus que dans les communes qui comptent 10,000 habitants ou sont chefs-lieux de canton. Il n'y a guère qu'en Russie et en France que le gouvernement central n'ait aucune part dans la nomination des maires (3). Le maire est-il à l'élection, c'est, en plus d'un cas, pour une durée et dans des conditions qui lui tracent un sort différent de celui de l'assemblée municipale. Le comité lui-même est souvent à la nomination du gouvernement, ou du moins il reçoit de lui son inves-

(1) Boudenoot, *loc. cit.*

(2) Ils n'ont d'occupation que s'il y consent ; Béquet, *La Commune*, n° 720.

(3) Ferd. Dreyfus, Discours à la ch. des dép., 7 février 1883.

titure, et on l'a vu, fort de cette origine ou de cet appui, tenir tête au conseil municipal (1). En France, évidemment, il ne saurait être question de rien de semblable ; le maire a cessé d'être l'homme du pouvoir ; on ferait difficilement renoncer nos conseils municipaux au droit de nomination qu'ils exercent depuis trente ans. Cela étant, le besoin d'affaiblir le maire élu n'apparaît plus aussi pressant. Il n'est plus, comme le bourgmestre dans sa petite sphère, une sorte de monarque constitutionnel auquel une chambre élective, le conseil municipal, impose, en la personne des échevins, un ministère ; il est devenu plutôt un premier ministre, à qui toute mise en minorité présage une chute prochaine, et c'est déjà beaucoup que, comme tel, il n'ait pas le choix des adjoints, ses collaborateurs.

Ne nous trompons pas, d'un autre côté, sur le système de municipalité de la loi du 22 décembre 1789. Cette loi mettait le maire, comme le corps municipal, à l'élection directe. Le conseil général de la commune, en nombre double du corps municipal — lequel variait de trois, y compris le maire, pour les communes de 500 âmes, à 21 pour les communes de 100,000 âmes — n'avait, par conséquent, pas plus prise sur ce maire et ce corps municipal qu'il n'eut prise, à l'époque impériale, sur le maire nommé par le pouvoir central. Ce système avait son bon côté, comme pourra en avoir tout autre système dont les parties seront liées logiquement, comme en aurait, par exemple, le système du maire plébiscité par les électeurs et auquel le conseil adjoindrait un bureau municipal. Mais il ne faut pas les mêler entre eux ni les appliquer à contre-sens. Le gouvernement collégial n'a pas de raison d'être là où manquent les éléments indispensables à son fonctionnement pratique ; et c'est pourquoi, plus la commune est petite, plus, en tout pays,

(1) Maurice Block, *loc. cit.*

nous constatons que le type municipal unitaire tend à prédominer: elle doit resserrer son gouvernement pour compenser sa faiblesse et l'unifier pour le solidifier.

Et la Convention le comprit, qui, dans la Constitution de l'an III, réduisit — mais en versant ainsi dans l'excès opposé — la représentation des petites communes à l'*agent municipal*, copié sur l'ancien syndic de village, et à son adjoint.

Comme l'a fait observer M. de Marcère dans son rapport au nom de la commission de la loi municipale de 1884 (1), nos communes sont beaucoup plus petites, en général, que les communes italiennes ou belges, « ce qui rend presque impraticable l'organisation et le fonctionnement d'un comité composé de plusieurs membres, pour lequel on ne trouverait vraisemblablement ni le personnel ni le zèle nécessaires ». Nous préfèrerions donc à ce comité le système de M. de Crisenoy qui crée un bureau municipal dans les seules villes au-dessus de 2.500 habitants (2). Ou bien encore, nous laisserions à ces villes le choix entre le gouvernement unitaire et le gouvernement collégial, comme fit la Prusse dans ses provinces rhénanes en 1856, en autorisant, dans le second cas, l'élection du maire directement par la population. Qu'on en tente l'expérience, si l'on veut; mais il ne serait guère prudent d'aller au-delà. Dans les grandes villes, elles-mêmes, à l'étranger, on ressent de plus en plus vivement l'inconvénient d'une trop grande dispersion de l'autorité et de la responsabilité : les Etats-Unis se perdent dans ce bariolage municipal, où Tocqueville voyait comme un palladium de la liberté américaine et qui signifie trop souvent absence de contrôle et dilapidation; une réaction, qui dé-

(1) En réponse à une proposition de M. Folliet et de ses collègues de la Savoie demandant l'adoption du régime municipal existant en Savoie avant son annexion à la France.

(2) *Résumé des travaux de la commission extra-parlementaire de décentralisation*, 1896; annexe 10.

passe, il est vrai, peut-être un peu le but, s'y est produite en faveur de la remise au maire d'une plus grande somme d'autorité (1). En Angleterre, nous avons dit comment plus d'un en est venu à réclamer la substitution de l'unité d'autorité à sa multiplicité dans le gouvernement local (2).

Qu'une part donc soit réservée dans la commune grande ou petite au gouvernement collectif, rien de mieux : la vie locale ne sera jamais trop intense ni l'emploi des bonnes volontés trop universalisé. Mais n'affaiblissons pas inutilement les maires élus. Comme le dit encore M. de Marcère : « La charge de l'administration d'une commune est déjà assez lourde, les embarras qu'elle crée sont déjà assez grands; il faut au moins laisser au maire, avec sa responsabilité, sa liberté d'action ; et il est douteux qu'on trouvât des citoyens assez dévoués pour accepter ce rôle de magistrat inutile et inerte... » (3).

En toute cette question, du reste, on a été trop porté à confondre l'idée de la participation de tous aux affaires locales, c'est-à-dire la théorie démocratique de la commune, avec la forme confuse et déchiquetée de cette participation. On croit créer de la liberté, parce qu'on emploie comme pouvoir exécutif communal un diminutif d'assemblée; on oublie que l'évolution conduit tous les peuples autour de nous à la centralisation de la commune et que l'unité de direction ne fait pas nécessairement obstacle à la pluralité des organes. M. Ferrand déplore qu'il n'y ait pas en France plus d'hommes occupés aux gestions locales; il constate que nos cadres électifs locaux, demeurés les mêmes qu'en 1800, s'ouvrent trop étroits à une population qui s'est accrue d'un tiers (4);

(1) Em. de Laveleye, *Le Gouvernement dans la démocratie*, t. I, p. 98.

(2) Escott, *L'Angleterre*, trad. fr., t. I, p. 66, 74, 83.

(3) *Loc. cit.*

(4) *Un avant-projet de décentralisation administrative.*

et c'est une raison de plus, en effet, qui plaide en faveur de la création des conseils cantonaux et des conseils, chambres, comités ou bureaux dont nous exposerons plus loin le fonctionnement possible au canton. Mais qu'y a-t-il là d'absolument incompatible avec le système de l'unité d'exécution dans la commune ?

Nous conclurons, en ce qui concerne cette dernière, que c'est surtout au cas où l'on se déciderait à augmenter considérablement le nombre des conseillers municipaux que la question d'une commission permanente pourrait se poser. Le même principe a fait créer la commission permanente des conseils généraux, et nous l'appliquerons plus loin aux conseils cantonaux, voire même aux assemblées législatives. Nos conseils municipaux, avec leurs membres en nombre restreint, se réunissant comme ils le veulent entre les sessions, ont un caractère mixte ; ils tiennent à la fois du comité et de l'assemblée. Tant que leur composition ne sera pas plus nombreuse, l'utilité de les rééditer sous le format plus petit d'un bureau ou d'un comité ne nous apparaît pas très démontrée.

§ 6. — D'une organisation séparée du pouvoir administratif local

Quant à l'argument qui se tire de la multiplicité des obligations du maire, incapable de suffire seul au service de l'Etat et à la gestion des intérêts communaux, on ne le reproduira jamais assez. Mais ce n'est pas tant à la nécessité d'un bureau ou corps d'échevins qu'il nous fait conclure qu'à une délimitation et à une séparation plus exactes, dans les fonctions municipales, de ce qui est

besogne élective et de ce qui est besogne administrative.

On a essayé de récapituler tout ce que les maires, par eux-mêmes ou par les secrétaires qu'ils emploient, doivent faire, mois par mois, jour par jour : expéditions, tableaux, listes, papiers de toutes sortes à remplir, à signer, à envoyer au préfet ou au sous-préfet, au procureur de la République, au commandant de gendarmerie, au percepteur, au receveur de l'enregistrement ; préparation des budgets, détail incessant de la gestion communale, de la police générale et locale et de l'application des lois dont ils ont la responsabilité (1) ..... l'imagination s'en effraie. Les maires tiennent l'état-civil. Comme officiers de police judiciaire, ils concourent à rechercher les délits, à faire des constatations, des saisies. Ils ont la police des champs, de la chasse, du roulage. Ils s'occupent du recrutement, ils recensent les chevaux, mulets et voitures attelées ; ils reçoivent les déclarations de résidence des étrangers, les déclarations d'option pour les prestations, les déclarations relatives aux pigeons-vogageurs, aux accidents, aux chiens, aux vélocipèdes, aux billards, aux nourrices, les réclamations contre les contributions ; ils délivrent des certificats de vie, de moralité, de résidence, d'aptitude physique (aux enfants mineurs employés dans l'industrie) ; ils dressent les listes électorales, les états de vaccination, les mercuriales locales ; ils paraphent les livres réglementaires des commerçants, ceux des receveurs et percepteurs, des buralistes, des receveuses des postes, des banquiers ; ils visent les saisies immobilières, ils assistent les huissiers dans les ouvertures de portes ; ils fournissent aux préfets des statistiques médicales, agricoles, industrielles. Commettent-ils quelque erreur dans l'état-civil, des pénalités

(1) Le Berquier, *Le Corps municipal ;* P. Deschanel, *La Décentralisation*, p. 7.

redoutables les guettent au coin des articles 192 à 195 du Code pénal..... Si des maires de village, souvent peu lettrés et absorbés par leurs affaires personnelles, se perdent, aussi bien secondés qu'ils soient par leur instituteur, dans ce menu détail administratif, comment peut-on soutenir qu'un bureau ou comité, composé de villageois non moins incompétents, y réussira beaucoup mieux ? Ce sera toujours pour l'Etat, exposé à subir la collaboration de l'ignorance ou de la malveillance, le régime du hasard ; plus que jamais, il se verra contraint de surveiller et brider en ses moindres actes cette autorité municipale à plusieurs têtes, et pour celle-ci, partagée entre ses devoirs administratifs et ses devoirs municipaux, la situation se fera plus fausse encore.

Le vrai est donc plutôt de laisser ces maires et leurs collègues au soin exclusif de leur mandat, d'organiser séparément d'eux, comme nous avons dit, le mécanisme administratif local. Qu'on le leur ait mis en mains d'abord, que les maires aient cumulé les deux rôles de gérants des intérêts communaux et d'exécuteurs des lois générales et des décisions de l'autorité supérieure, soit ! Nous en avons trouvé l'explication dans une imperfection première et inévitable des procédés administratifs et aussi dans la rareté relative de la matière administrative en ces commencements de rapports entre la commune et l'Etat. Mais cette matière s'accroît sans cesse, l'administration devra se faire toujours plus vigilante et plus précise, et maintenant, ni les maires, ni les comités municipaux qu'on leur adjoindrait ne pouvant se flatter d'y suffire, le dédoublement de la tâche ne doit pas être plus longtemps différé.

Nous n'anticiperons pas sur les développements de nos chapitres V, VI et VII. Quelle que soit l'organisation qui remédiera à cette confusion communale du pouvoir électif et du pouvoir administratif, son but doit être, selon nous,

de rendre à la commune, à la petite commune surtout, son caractère familial.

On connaît la définition tant répétée de Royer-Collard : la commune est, comme la famille, avant l'Etat. Critiquable en partie, — puisque la notion de la commune est comprise, en somme, dans la notion de l'Etat, puisque la commune peut être aussi bien définie une forme locale de l'Etat, un organe inférieur de l'administration générale, et qu'elle n'a pas à opposer à l'Etat de droits antérieurs au même titre que l'individu (1), — cette définition enferme cependant une vérité, s'il faut entendre que plus les unités locales sont petites, plus elles doivent se rapprocher des procédés et des sentiments de la famille. Elle deviendra une vérité pour la commune, à la condition que les élus de cette commune, et le maire au milieu d'eux, ne soient occupés qu'à la défense des intérêts de leur petit groupe et que la loi n'exige pas d'eux en même temps la science du jurisconsulte ou l'application du salarié. Dans le maire nous ne voyons pas seulement un président, un président qu'il serait indifférent de soumettre, comme tel, ainsi que l'a demandé M. Paul Leroy-Beaulieu, à la réélection du conseil municipal chaque année (2), nous en faisons tout autant un agent d'exécution. Mais, dans son rôle exécutif comme dans son rôle présidentiel, nous voulons qu'il reste l'homme de sa commune, son *pater familias* en quelque sorte, et que nulle sujétion ne le diminue.

Cette séparation de la commune proprement dite, maintenue dans son cadre grand ou petit, et de la *commune administrative*, installée au canton, cette redistribution entre le maire et de nouvelles autorités à constituer de ses fonctions d'ordre municipal et de ses fonctions d'ordre

(1) Voir art. de M. L. Michoud, *De la responsabilite des communes*, dans *Rev. du droit public et de la science pol.*, janvier-février 1897.

(2) *Revue des Deux-Mondes*, 15 mai 1871.

administratif ou bureaucratique, est d'importance telle à nos yeux que nous l'appellerons la réforme mère. Les autres questions que soulève le gouvernement de la commune offrent, en regard de celle-là, un intérêt plutôt secondaire ou se résolvent par elle.

§ 7. — Le referendum communal

Quant à cette autre forme de gouvernement collectif qui a trouvé aussi des apologistes et qui consiste à faire statuer le corps électoral directement sur les affaires communales, soit en le réunissant en assemblées générales, soit par la voie du *referendum*, elle ne soulève aucune objection de principe. Elle peut avoir son intérêt en matière financière surtout (1), comme frein aux augmentations exagérées des dépenses et de l'impôt, mais on voit assez quelles difficultés elle doit rencontrer dans l'application.

On nous montre le régime des *assemblées d'habitants* pratiqué en Prusse et dans une grande partie de l'Allemagne, dans une partie de la Suisse et de l'Autriche-Hongrie, en Russie, en Suède, en Norwège et Danemark, en Angleterre (2). Il ne s'y rencontre toutefois qu'en milieu rural, comme en France avant 1789 (3). Il suppose des gestions simples, il ne peut convenir qu'aux petites communes où il ne vaut pas la peine, pour ainsi dire, d'établir un système représentatif et une division de l'autorité (4). On aurait tort de l'opposer au système de l'unité d'action et d'exécution ; ils se commandent l'un

(1) Em. de Laveleye, *Le gouvernement dans la démocratie*, t. I, p. 88.

(2) Paul Deschanel, *La Décentralisation*, p. 23 ; Demombynes, *Les constitutions européennes*, t. II, p. 335.

(3) Albert Babeau, *Le village sous l'ancien régime*, p. 56.

(4) Boudenoot, *loc. cit.*

l'autre, au contraire. L'administration de notre village d'ancien régime oscillait entre l'assemblée d'habitants et le *syndic*. L'assemblée de paroisse anglaise, la *vestry*, avant la loi de 1894, laissait l'action prépondérante au curé (1). Dans le *mir* russe, l'assemblée générale des pères de famille élit un maire, *le starosta*, qui reste seul à représenter le pouvoir local en dehors de ses réunions périodiques. Aux Etats-Unis, les assemblées d'habitants du *town* et du *township* ne font que nommer dans chaque ordre municipal le fonctionnaire qui le régit souverainement. Ce genre de gouvernement direct, avec sa contrepartie personnelle ou monocéphale, nous apparaît, en somme, comme une combinaison assez inférieure; il n'a ni souplesse ni variété, il ne comporte ni organisation ni contrôle. Le progrès s'est partout marqué, dans la sphère communale, par la substitution, comme en France en 1789, comme en Angleterre en 1894, de l'action de conseils élus à ce vis-à-vis d'un homme et de son troupeau.

Nous constatons, en tous cas, sans avoir besoin de nous étendre à ce sujet, que la commune rurale se prêtera d'autant mieux aux essais de gouvernement direct qu'on aura mieux séparé de ce gouvernement la partie purement administrative. Là encore le canton se révèle à nous comme un moyen de liberté. Dans les pays où les communes rurales sont régies par des assemblées d'habitants, c'est, dit M. Joseph Ferrand, « une institution cantonale qui connaît de leurs intérêts et de leurs besoins d'une certaine portée » (2).

(1) Sous l'empire de la loi du 5 mars 1894, l'assemblée des électeurs de la paroisse, *parish meeting*, élit un conseil de paroisse, *parish council*. Mais si la paroisse a moins de 100 habitants, l'assemblée exerce directement un certain nombre de fonctions administratives. De 100 à 300 hab., l'établissement d'un conseil est facultatif; Vauthier, *Le gouvernement local en Angleterre*, p. 279.

(2) *Les institutions administratives*, p. 142.

Un plus grand intérêt s'attache au *referendum* (1). Ailleurs que dans les petits villages et les hameaux, il est, avec le *veto*, la seule forme possible de gouvernement direct. Car de combiner, dans une commune grande ou moyenne, l'organisation municipale avec les assemblées d'habitants, il n'y faut pas songer sérieusement. La Constituante qui, tout en créant le conseil général de la commune, autorisa dans certains cas les assemblées générales d'habitants, formant ce qu'elle appela le *corps de commune* (2), ne sut pas dire elle-même sur quoi ce corps de commune aurait à délibérer (3). On comprend, en effet, qu'en toute affaire l'étude, le passage au crible de la discussion par des hommes expérimentés doit précéder la résolution, et que ce n'est pas au milieu des mouvements de foule, dans des réunions publiques telles que la démagogie saurait nous les fabriquer, que s'élaborent les décisions réfléchies. Le gouvernement direct ainsi entendu, aveugle et passionné, se ramène promptement à la tyrannie d'une majorité, ou — ce qui revient au même — d'une minorité audacieuse aboutissant elle-même — dans les bas-fonds quelquefois — à la dictature d'un individu. Il suffit, pour s'en rendre compte, d'avoir assisté à certaines séances de conseils municipaux tenues sous les yeux du public. La loi exige cette publicité dans un but de liberté compréhensible ; mais il arrive que ce seul échantillon de foule, frôlant les conseillers qui délibèrent, énigmatique dans son silence, les inquiète, les « méduse », et, s'il reparaît à chaque séance, finit par dénaturer et même étouffer complètement la discussion.

(1) Employé pour les constitutions d'états aux Etats-Unis, le referendum vient d'être appliqué pour la première fois à l'administration municipale par la nouvelle charte de San-Francisco (1898).

(2) En cas d'autorisation du conseil général de la commune ou de requête formée par le 6e des citoyens actifs dans les villes de plus de 4.000 âmes ou par 150 citoyens actifs dans toutes les autres communes.

(3) Béquet, *La Commune*, n° 47.

Ou bien, inversement, les esprits s'exaltant de part et d'autre, il ne se prononce plus de paroles que « pour la galerie » qui pèse, frémissante, sur le vote. Un phénomène analogue s'observe en toute assemblée qui délibère trop nombreuse. La vérité même y devient difficile à dire.

Tout au plus consentirions-nous, dans les petites communes, à des assemblées du genre de celles des sociétés anonymes, où les actionnaires n'interviennent que pour les ratifications d'ensemble, pour voter ou repousser des propositions organiques que le conseil d'administration et le directeur ont préparées. La loi accorderait, par exemple, aux communes ne comportant pas plus de 4 ou 500 électeurs inscrits, susceptibles d'être réunis en local clos et couvert, la faculté d'instituer des assemblées générales annuelles. Elle délimiterait soigneusement les objets soumis à ces assemblées. Ce serait le corps de commune de 1789, mais précisé, défini en même temps que facultatif. Chaque commune à cet égard, comme à l'égard du mode de nomination du maire, se choisirait sa charte à son gré. Nous ne redoutons pas ces sortes d'expériences qui rompraient l'uniformité municipale et se discréditeraient d'ailleurs souvent elles-mêmes. Mais la loi ne poserait en règle générale que la faculté, toujours ouverte au conseil municipal ou au maire ou à une fraction déterminée du corps électoral, de provoquer un referendum.

Ajoutons que nous n'y tenons pas autrement. Du reste, si l'on se mêle de sauvegarder de façon absolue les droits du corps électoral, la logique exige qu'on ne se borne pas au referendum. La question se pose aussi de la *réprésentation proportionnelle* (1) ; car, au sein des conseils municipaux comme au sein des assemblées législatives,

(1) Prop. Mirman. ch. des dép. 18 décembre 1899. Nous ne parlons pas du renouvellement partiel qui, dans l'ordre municipal, ne rime à rien. Il a fait l'objet d'une prop. Félix Faure et Paul Guyot. Voy. les

il convient que les minorités aient leur part d'influence, pourvu qu'elles ne l'emploient pas simplement à l'obstruction. Et pourquoi, en matière d'impositions extraordinaires et d'emprunts, ne pas rendre au moins un droit d'avis aux plus imposés, à défaut du pouvoir délibérant que leur avait accordé la loi du 15 mai 1818? La vraie démocratie ne doit pas se régler seulement sur le nombre, et malgré la tutelle ou le contrôle que la loi organise ou est censée organiser sur les finances municipales, il est malheureusement trop réel que nulle barrière ne subsiste aujourd'hui pour arrêter les dépenses folles que n'ont pas à payer les majorités qui les décident.

Mais la meilleure sauvegarde des contribuables est encore ici le régime représentatif municipal lui-même: dans les communes petites et moyennes, où les éligibles se font toujours un peu rares, il amène naturellement au conseil municipal, à côté des représentants de l'opinion ou de la coterie dominante, des hommes choisis pour la seule considération qui s'attache à leur personne ou à leur situation sociale.

Donc, en inscrivant dans la législation communale le droit au referendum, on aura fait au gouvernement direct sa part nécessaire, mais dans la plupart des cas suffisante (1).

Mais il est un autre gouvernement direct, ou, si l'on préfère, un autre gouvernement collectif qui frappe

objections de M. Ferd. Dreyfus, discours à la ch. des dép., 6 juillet 1883. — Il a figuré un moment dans notre législation communale, de 1831 à 1832.

(1) On cite des consultations de ce genre organisées par diverses municipalités en ces dernières années, à Cluny (1888), Bergerac (1889), Beauvais (1896), Dijon, Pont-Audemer (1897); J. Imbart de la Tour, *Décentralisation et liberté dans la commune*, dans *Rev. pol. et parl.*, t. XXII, p. 106. Le referendum facultatif a été proposé par M. Argeliès, et plusieurs autres députés; 20 juin 1898.

moins l'attention et dont l'importance, pourtant, peut nous faire oublier tous les referendums ; nous voulons parler de celui qui résulte de la *multiplication des fonctions et des corps représentatifs locaux.* Il n'associe pas seulement l'ensemble des citoyens au fonctionnement d'une mairie et aux pouvoirs d'un conseil municipal ; il les associe — et cela se confond avec la définition même de la démocratie — à des initiatives et a des gestions que l'objectif du législateur doit être de susciter de toutes parts ; il les utilise dans une série de chambres locales, de conseils, bureaux, comités et jurys divers dont le nombre et la variété assurent une place à toutes les compétences et à tous les dévouements. Et rien là qui mette nécessairement en cause l'unité d'action ou de direction de la commune. Cette direction se trouve atténuée, contrainte au partage par la multiplicité même des services auxquels elle préside. Mais en même temps elle demeure une sauvegarde de la bonne exécution de ces services, au contraire du town ou du township américain, par exemple, où chaque service a son délégué spécial élu au suffrage universel et qui fait ce qu'il veut, sans qu'il y ait souvent de municipalité constituée. Telle se présente à notre esprit la commune type, indépendamment de ses associations libres.

Il est vrai que cette commune type, il n'est pas donné à nos villages ni même à nos petites villes de la réaliser. Son fonctionnement suppose une population nombreuse, des ressources, des lumières, le facile recrutement d'une élite. Elle nous pose donc un problème insoluble si, près de l'ébauche communale que nous offrent ces villages, ces petites villes, nous ne réussissons à constituer la *commune complémentaire*, où se corrigera leur insuffisance, où leurs éléments de vie pourront se réunir et contracter des organes. Cette commune, nous allons la demander au canton. Il n'y aura de *self government* local qu'à cette condition.

CHAPITRE IV

HISTORIQUE DU CANTON

§ I. — Les antécédents du canton

On a rattaché le département, par le diocèse, à la *civitas* gallo-romaine, et on a cru avoir un premier aperçu de l'arrondissement dans le *pagus*. Il est bien inutile, pour le canton, de chercher à découvrir une généalogie semblable, à laquelle il manquerait trop de chaînons.

En remontant aux premiers siècles de notre ère, nous trouvons trace, à la vérité, de groupes de villages ou de hameaux placés sous l'administration d'un chef-lieu municipal. Mais de ces groupes, nous n'avons guère que les noms : *pagi*, *vici*, *conciliabula*, *fora*. Ils dépendaient des cités dont la domination s'étendait sur le plat pays autour d'elles ; ils contribuaient à leurs dépenses et étaient soumis à leurs magistrats ; ils peuvent avoir joui néanmoins d'une administration propre et de la personnalité civile et possédé des biens (1). *Vicus* désigne aussi les villages et bourgs les plus considérables. Le nom du

(1) Jacques Flach, *Les origines de l'ancienne France*. t. II, p. 36.

pagus s'applique à des territoires d'étendue fort inégale qu'il faut comparer tantôt à notre arrondissement, tantôt à notre canton. Sans discuter la question de savoir si ce *pagus* représenta, à l'époque romaine et gallo-romaine, une division réellement officielle (1), nous le voyons, en tous cas, à la chute de l'Empire, tendre à devenir une circonscription administrative ; il se substitue à la *civitas*, dont tantôt il épouse les contours, tantôt — en pays frank et bourguignon — il représente une fraction (2) ; à sa tête est le comte, *comes*, et, lors du triomphe de la féodalité, il formera le comté. Il se subdivise en centaines ou centenies, *centenæ*, unité judiciaire qui ne serait qu'une reproduction du *mall* germanique (et qui, d'après Sohm, Waitz, etc., groupait une centaine de domaines ruraux), et à côté de laquelle bientôt apparaît la *vicaria*, d'abord distincte d'elle et formant circonscription administrative et, à partir du IXe siècle, confondue avec elle (3). C'est la *viguerie* du Moyen-Age, où l'on veut voir quelquefois une sorte de canton. Ce nom de viguerie désignera tantôt d'anciennes *vicariæ* érigées en seigneuries héréditaires, tantôt de nouvelles circonscriptions administratives créées par les grands vassaux à l'intérieur de leurs terres (4). Dans certaines contrées, la viguerie formera une subdivision du bailliage.

Mentionnons aussi, au même point de vue analogique, la *plou* (*plebs*) de la Bretagne, grande commune rurale englobant des hameaux et *villæ* disséminés (5) et, au XIIe siècle, ces fédérations de villages qui semblent procéder de la centenie carolingienne et qui formèrent des

(1) Fustel de Coulanges, *La monarchie franque*, p. 187.

(2) Longnon, *Géographie de la Gaule au VIe siècle ; Atlas historique de la Gaule*, p. 89.

(3) Ch. Montet, Ve *Centaine*, dans la *Grande Encyclopédie*.

(4) *Ibid.*

(5) J. Flach, *loc. cit.*, t. II, p. 59.

communes collectives (1) plus ou moins imitées des communes urbaines. Il y eut de ces communes collectives en Picardie, en Artois, en Flandre, dans le Midi de la France, dans les vallées des Pyrénées et des Alpes (2). Le besoin de défense commune, le sentiment de l'impuissance des localités isolées maintint quelque temps ces formations, dont il reste çà et là des traces.

Nous ne trouvons guère ensuite, et jusqu'à la Révolution, d'analogie avec le canton que dans les subdivisions des bailliages à la tête desquelles se trouveront placés ces magistrats, appartenant plutôt à l'ordre judiciaire, appelés ici viguiers, là lieutenants généraux de bailliage, etc.

L'Assemblée constituante, en somme, quand elle adopta le canton comme division territoriale, eut entièrement à l'improviser.

§ 2. — Le canton pendant la Révolution

Non seulement l'Assemblée ne prit modèle sur aucune institution existante, mais encore elle marqua dès le premier jour que son dessein était d'innover en dehors de toute considération traditionnelle. Elle conçut le canton sur un plan tout géométrique, posant en principe que le district, dont elle déterminait aussi l'étendue d'avance, devait comprendre 9 cantons et chaque canton mesurer 2 lieues sur 2, soit 4 lieues carrées. Pour les

(1) A. Luchaire, *Les Communes françaises à l'époque des Capétiens*, p. 77, sq. ; J. Flach, *loc. cit.*, t. II, p. 138; Gasquet, *Précis des Institutions politiques et sociales de l'ancienne France*, t. II, p. 181 ; Giry et André Réville, dans *Hist. gén.* de Lavisse et Rambaud, t. II, p. 440.

(2) Anizy-le-Château (Aisne) devint le centre d'une commune formée de 17 villages. — A Pontarlier, le corps de ville était nommé par les habitants de tous les villages et hameaux du canton; Gasquet, *loc. cit.*

26,000 lieues carrées du royaume, cela donnait 6,480 cantons (1). Du canton ainsi improvisé elle fit la base de l'assemblée électorale primaire, le système électoral ne se séparant pas pour elle de l'idée d'assemblée. Mais, pour éviter des réunions trop tumultueuses, la loi porta que lorsque le nombre des citoyens actifs ou électeurs dépasserait 900, il serait formé deux assemblées primaires de 450 électeurs au moins chacune. Le canton n'eut ni représentation ni administration propre. Ce n'est que quelques mois après (2) que la Constituante eut la pensée d'y établir une justice de paix. Plus tard encore, elle y vit une circonscription commode pour l'organisation de la garde nationale (3). Puis, la possibilité de l'utiliser se révélant à elle de plus en plus, elle finit par déclarer qu'ayant d'abord « adopté la composition actuelle du canton provisoirement et seulement pour faciliter la tenue des assemblées primaires », elle pourrait avoir à changer cette composition « en vue de plusieurs autres parties du service public » (4).

Elle semblait prévoir d'ailleurs qu'on en viendrait à le municipaliser, et le passage de son instruction du 12 août 1790 que nous avons cité précédemment forme comme une préface de la Constitution de l'an III (5). Nous avons dit que Thouret, le rapporteur du comité de Constitution, avait, dans le même ordre d'idées, proposé de transporter la commune au district.

Cinq ans après, la transformation pressentie s'accomplissait : les lois des 5 fructidor an III (22 août 1795) et 19 vendémiaire an IV (11 octobre 1795) substituaient les

(1) Rapport de Thouret, séance du 29 sept. 1789 ; décrets des 22 décembre 1789 et 22 janvier 1790.

(2) Décret du 24 août 1790.

(3) Décret du 14 octobre 1791.

(4) Instruction du 12 août 1790.

(5) Voy. plus haut. p. 92.

administrations municipales de canton aux municipalités communales et aux directoires de district. Comme l'expliqua Boissy d'Anglas au nom du comité de onze membres chargé de préparer la nouvelle constitution, on avait trop souffert à la fois de l'excès d'autonomisme des municipalités des grandes villes et de la faiblesse des municipalités de village annihilées devant les comités révolutionnaires. La Convention, après avoir hésité, lorsqu'elle vota la Constitution de 1793, devant l'idée de substituer des municipalités cantonales aux innombrables municipalités de petites communes (1), s'y ralliait à la fin, ne pensant plus qu'à écarter un système municipal associé au souvenir de tant d'embarras gouvernementaux.

La commune ne disparut pas. Mais, au-dessous de 5.000 habitants, elle n'eut plus pour la représenter qu'un *agent municipal*, membre de droit de l'administration cantonale, et un *adjoint*, tous deux élus pour deux ans par le suffrage des électeurs communaux. L'agent municipal ne conserva guère, en dehors de la participation aux délibérations cantonales et de leur exécution, que la tenue de l'état-civil. La réunion des agents municipaux des communes forma la *municipalité de canton*, dont le président fut choisi pour deux ans dans le canton (2). Un secrétaire en chef, nommé par cette assemblée et tenu à résidence, assisté d'auxiliaires en nombre variable laissés à sa nomination, fut chargé des archives et des expéditions (3). Le *commissaire* du Directoire exécutif auprès de l'administration municipale remplit l'office de surveillance qu'avaient rempli successivement le pro-

(1) Aulard, *La Constitution de 1793*, dans Revue *La Révol. française*, juillet 1899.

(2) Lois du 5 fructidor an III, art. 179 à 181, et du 21 fructidor an III, art. 4.

(3) Loi du 21 fructidor an III, art. 17.

cureur syndic et l'agent national auprès de la municipalité de commune abolie.

Les villes peuplées de cinq mille à cent mille habitants ne furent pas comprises dans cette organisation et conservèrent leur administration municipale distincte. Cette administration se composa d'*officiers municipaux*, au nombre de 5 (jusqu'à 10.000 hab.) ou de 7 (jusqu'à 50.000) ou de 9 (jusqu'à 100.000). Au delà de 100.000 habitants, elle se partagea entre trois municipalités au moins, avec un bureau central de trois membres chargé de statuer sur les objets communs et jugés indivisibles (1). Mais le choix du bureau ne fut pas abandonné à l'élection populaire ; il appartint à l'administration centrale du département, sous réserve de confirmation par le pouvoir exécutif. Le canton se trouva donc, selon les localités, tantôt grouper plusieurs communes, tantôt se confondre avec une commune, tantôt n'être qu'une fraction de commune.

Ainsi constitué, était-il viable ? Malgré le discrédit qui a frappé les institutions de l'époque directoriale, rien ne nous autorise à le contester. Il y a lieu, en tous cas, de regretter, avec M. P. Leroy-Beaulieu (2), que l'épreuve n'en ait pas été prolongée plus longtemps. Les officiers municipaux, sans doute, étaient trop peu nombreux, dans les cantons ruraux comme dans les villes, pour former par leur réunion un pouvoir délibérant méritant véritablement ce nom et représentant toute la variété des intérêts locaux. Leur renouvellement, revenant tous les deux ans, ne leur permettait pas d'acquérir l'expérience des affaires et cet esprit de suite si nécessaire au succès de toute entreprise municipale (3). Mais c'étaient

(1) Constitution du 5 fructidor an III, art. 178 et 182.

(2) *Revue des Deux-Mondes*, 15 mai 1871,

(3) Ambroise Rendu, *Code municipal ou manuel des conseillers municipaux et des maires*, t. I, p. 191.

là vices de détail qui se fussent vraisemblablement corrigés par des amenblements ultérieurs à la Constitution de l'an III. De même la force des choses eût fait réparer l'erreur qui, dans cette Constitution encore, conservait aux municipalités le recrutement militaire et le recouvrement de l'impôt, et si six mille justices de paix paraissaient un nombre excessif, il était facile de le réduire, comme on fit en l'an IX, sans toucher au principe de l'organisation cantonale. Enfin il n'y avait que la pratique qui permît de décider si les distinctions établies entre les municipalités selon le chiffre de la population devaient réellement, comme on l'a prétendu (1), augmenter l'anarchie administrative que, dans l'esprit des auteurs de la Constitution, elles avaient au contraire pour objet d'empêcher.

La vraie faute fut de retrancher tout conseil électif à plus de trente mille communes (2). Leur petitesse ne justifiait pas qu'on les dépossédât du droit de gérer leurs biens ni qu'on obligeât leurs habitants, pour leurs moindres affaires, à chercher à plusieurs lieues de distance l'autorité délibérante. Etait-il donc si difficile, même en constituant une administration municipale au canton, d'assurer à leurs conseils électifs conservés une sphère d'action propre, si étroitement localisée fût-elle ?

On a dit que le rétablissement de ces conseils (3) fut une des principales causes qui firent accueillir avec faveur le régime de l'an VIII. Nous le croyons volontiers. Nous sommes frappé toutefois du contraste qui se montre entre l'activité que déployèrent jusqu'à la fin les assemblées municipales cantonales et la torpeur qui soudain leur succéda. Les séances se font rares à partir de plu-

(1) Amb. Rendu, *loc. cit.*

(2) Vivien, *Etudes administratives*; et Rapport au nom du conseil d'Etat, dans le vol. des procès-verbaux du Conseil d'Etat, année 1850, n° 581.

(3) Loi du 28 pluviôse an VIII, art. 15.

viôse an VIII, plus rares encore les questions soumises aux délibérations. Deux ou trois pages chaque année suffisent aux procès-verbaux, même dans des communes de moyenne grandeur. Est-ce à de tels signes qu'il faut reconnaître la satisfaction des communes pour leur indépendance municipale recouvrée ?

Nous dirons plutôt que la nation perdit avec les conseils cantonaux un incontestable élément de vie et qu'elle en attendit trente ans la compensation.

§ 3. — La question du canton depuis 1800

Le canton subsista comme ressort judiciaire. Il n'est pas nommé dans la Constitution du 22 frimaire an VIII, mais, l'année suivante, il reparaît officiellement dans l'arrêté du 9 fructidor an IX relatif à la réorganisation des justices de paix. Dans plus d'un département, les bureaux de bienfaisance demeurèrent constitués par cantons (1). Dans d'autres, les bans de vendange, les mesures relatives au ratelage continuèrent de se publier pour le canton tout entier. Au cours du XIX[e] siècle, le canton servira de centre de formation aux bataillons de la garde nationale; on l'utilisera pour la confection de la liste du jury, pour la formation des commissions de statistique, de salubrité et d'inspection des écoles primaires, pour l'organisation du service vicinal. Les bureaux d'enregistrement se répartiront par cantons. Au chef-lieu de canton s'accompliront les opérations du tirage au sort et de la revision, les examens du certificat d'études primaires, etc. Le canton deviendra l'unité électorale pour les élections départementales. « Le canton, dit M. Goblet, est le cadre naturel dans lequel, à chaque innovation,

(1) Vivien, *Etudes administratives*.

le législateur fait rentrer sans effort les services qu'il crée » (1).

La première idée d'une restauration des conseils cantonaux paraît dater de 1821. Elle fait alors l'objet d'un projet de loi de M. de Villèle qui, jugé dangereux par la droite de la Chambre des députés et insuffisant par la gauche, avorte. Mais elle est reprise et portée devant le public par M. de Barante, en 1822, dans sa brochure : *Des communes et de l'aristocratie*. Ce plaidoyer vigoureux, réédité en 1829, mérite encore d'être lu. L'auteur s'en prend aux municipalités de campagne, à leur ignorance, à leur faiblesse, à leur inertie. « Elles ne sont, dit-il, et n'ont jamais été qu'une vaine apparence. » Il ne conclut pas, pourtant, à leur abolition, il réclame seulement une direction qui communique à ces petites administrations un ensemble de projets et de vues, une surveillance qui prévienne ou réprime « les petits grivelages des maires, les faux budgets que les préfets signent en croyant les contrôler, la mauvaise conduite des travaux publics », et cette direction, cette surveillance, il les confie à un « conseil cantonal formé de délégués nommés par chaque commune au nombre de deux ou trois ». Il pense ainsi, ajoute-t-il, fournir un emploi de son activité à « cette aristocratie qu'il est si souhaitable d'établir dans chaque département » ; les conseils cantonaux aideraient à « la classification libre et naturelle de la société ».

Mais M. de Barante ne va pas jusqu'au bout de son idée et l'on s'étonne, après ces considérations générales si bien déduites, de la timidité du projet par lequel il conclut. Pour ne pas être accusé de transformer le conseil cantonal en municipalité, il le réduit à un rôle purement consultatif qui en détruit tout l'intérêt. Et la même timidité se retrouvera, pour ainsi dire traditionnelle-

(1) Exposé des motifs de son projet de loi sur le canton, présenté à la Chambre des députés le 20 mai 1882.

ment, dans la plupart des projets qui s'enfanteront après le sien.

Le livre de M. de Barante passa presque inaperçu. Peut-être cependant la question qu'il soulevait se fût-elle imposée d'elle-même, à sept ans de là, si le vote de la Chambre des députés supprimant les conseils d'arrondissement et sur lequel tomba le ministère de Martignac (8 avril 1829), avait été suivi d'effet. M. de Martignac proposait de constituer des *assemblées cantonales* pour l'élection des conseils d'arrondissement. La gauche voulait faire élire par ces assemblées les conseils de département (1). Dans le vide qu'eût produit l'absence de tout corps intermédiaire entre les conseils municipaux et les conseils de département, la substitution des conseils cantonaux aux conseils d'arrondissement devenait une sorte de nécessité naturelle.

C'était du moins un premier gain pour le canton que cette pensée d'en faire une des bases d'une nouvelle organisation élective. Quatre ans après, par la loi du 22 juin 1833 sur les conseils généraux et les conseils d'arrondissement, dont M. de Barante fut le rapporteur à la Chambre des pairs, le canton conquérait un commencement de représentation propre. M. de Barante eut à s'expliquer sur la proposition qui fut faite d'étendre cette représentation jusqu'à la création d'un conseil électif et qui, du reste, avait été formulée déjà devant les chambres à l'occasion de la loi municipale de 1831 (2). Il en fit l'éloge, mais il la déclara prématurée. « La commission, dit-il, bien que persuadée des avantages manifestes de ce

(1) Voy. de Vaulabelle, *Histoire des deux restaurations*, t. VIII, p. 20, sq.; Em. Monnet, *Histoire de l'administration provinciale, départementale et communale en France*, p. 365.

(2) M. Lherbette fit observer que les intérêts excentriques d'une commune « sont cantonaux et non arrondissementaux ». Voy. sur cet historique l'exposé des motifs de M. Goblet, 20 mai 1882, et son discours du 8 février 1883 à la Chambre des députés.

système (cantonal), ne croit pas devoir vous le proposer expressément. Elle a voulu seulement le soumettre à vos réflexions. » (1)

La question reparaît en 1836. Dans la discussion qui aboutit à la loi municipale du 18 juillet 1837, Vivien et Odilon Barrot se font les champions de l'idée cantonale, désormais inséparable de leurs noms. Vivien, rapporteur de la commission de la Chambre des députés, a réussi à faire introduire dans le projet de loi un article 59 ainsi conçu : « Les maires se réunissent chaque année au chef-lieu de canton pour délibérer sur les matières qui leur seront soumises par le préfet. L'assemblée délibèrera en outre sur les objets que des lois spéciales lui confieront ». Ces objets, l'article évite de les énumérer, mais Vivien, dans son rapport, en indique déjà quelques-uns : les futures assemblées s'occuperont de certains services qui exigent une action commune, comme la voirie, la salubrité, la police rurale; elles pourront s'appliquer à des fondations de bienfaisance, à des créations d'hospices, que le défaut de ressources interdit à la plupart des communes. Il ajoute : l'objectif de l'organisation municipale doit être de donner « un emploi à toutes les capacités, un but à tous les efforts, et d'attacher tous les citoyens au gouvernement de l'Etat par les bienfaits de leur gouvernement local ». En 1822, de Barante invoquait l'utilité de donner dans chaque département un cadre à l'aristocratie; Vivien maintenant se place au point de vue de l'intérêt de la bourgeoisie : « Nous n'avons pas, dit-il, d'écoles politiques où la science des affaires soit enseignée; d'ailleurs, la théorie ne saurait jamais remplacer la pratique. La bourgeoisie, appelée aux devoirs de l'administration, ne fournit point ces hommes

(1) Rapport du 4 avril 1833. Ce rapport conclut au maintien des conseils d'arrondissement, « uniquement parce qu'ils existent », mais il propose de les composer de conseillers généraux réunis, avant la session du conseil général, au chef-lieu d'arrondissement.

d'Etat que l'Angleterre élève dans les familles aristocratiques. C'est aux habitudes de la vie municipale à y suppléer. »

Il eût été bon qu'un article de rédaction moins vague consacrât ces vues théoriques. Faute d'attributions définies dès le début, ces assemblées cantonales, attendant du bon vouloir du préfet l'indication d'un ordre du jour, risquaient de n'avoir rien sur quoi délibérer. C'est ce que fit observer M. de Rémusat; il s'arma contre la commission de son hésitation même, et, tandis que d'autres arguaient de l'échec du canton de l'an III ou s'alarmaient pour l'arrondissement, dont ils voyaient l'existence à nouveau menacée : Pourquoi, objecta-t-il, mettre dans la loi ces réunions de maires qui ne seront, en réalité, que de simples conférences que le gouvernement aussi bien peut convoquer en tout temps? A quoi bon appeler les citoyens à délibérer quand ils n'ont rien à discuter ensemble? (1) L'article 59 fut rejeté. La loi, toutefois, contint un article 70 qui autorisa les communes, même de départements différents, à constituer des *commissions syndicales* pour la gestion de biens communs (2).

Franchissons une dizaine d'années. Nous sommes au lendemain de la révolution de février 1848. L'idée du canton a fait assez de progrès dans les esprits pour s'identifier maintenant avec la cause même du libéralisme, et c'est presque sans discussion qu'Odilon Barrot obtient l'insertion dans la Constitution du 4 novembre 1848 d'un article 77 portant dans son paragraphe 3 : « il y aura dans chaque canton un conseil cantonal ». On peut croire dès lors le procès gagné. Comme la Constitution ne parle pas des conseils d'arrondissement, il ne reste plus, semble-t-il, qu'à régler la composition et les attributions

(1) Goblet, *loc. cit.*

(2) Ce projet d'article a préludé aux commissions intercommunales et aux syndicats de communes de nos lois du 5 avril 1884 et du 22 mars 1890.

de ces conseils cantonaux qui vont leur être substitués. Et l'article 78 de la Constitution, en effet, renvoie ce règlement, conjointement avec celui des attributions des conseils généraux et municipaux, à une loi ultérieure. Tous les partis, d'ailleurs, sont d'accord, et le monarchiste Béchard s'est rencontré avec le républicain Pascal Duprat dans la même apologie du canton (1). Aussitôt l'Assemblée législative réunie, M. Raudot la saisit d'un projet d'organisation qui ne va rien moins qu'à faire intervenir le conseil cantonal et ses agents dans le détail de l'administration locale (2). Puis M. Béchard, s'enfonçant toujours plus avant dans la question, expose tout un plan de rénovation de la vie économique et sociale de la France au moyen du canton (3). L'exemple nous vient dans le même temps de la Prusse et de l'Autriche qui toutes deux, en 1848 et 1850, se donnent une organisation cantonale.

La loi d'organisation, malheureusement, se fit trop attendre. Les orateurs de l'Assemblée constituante de 1848 s'étaient enfermés dans des considérations plutôt théoriques qui n'avaient guère éclairé la rédaction du détail. L'Assemblée législative s'en déchargea (4) sur le Conseil d'Etat, à qui revint, d'une manière générale, la préparation des lois relatives à l'administration intérieure annoncées dans la Constitution ; elle lui confia également l'étude de la proposition Raudot et des autres se rapportant au même objet. Or, ce n'est qu'à la fin de 1850 que la section de législation du Conseil d'Etat, dont Vivien était président, fut en mesure de présenter son travail.

(1) *Moniteur* des 19, 20 et 21 octobre 1848.

(2) Raudot créait une demi-douzaine d'inspecteurs cantonaux : l'un pour la bienfaisance et les enfants abandonnés, un autre pour les écoles primaires, d'autres pour la viabilité, la police rurale, les constructions communales.

(3) *De l'administration intérieure de la France* (1851).

(4) Loi du 3 mars 1849.

Vivien s'était réservé la partie spéciale au canton. Son rapport fait ressortir avec force l'importance croissante prise par le canton en matière administrative, en contraste avec l'insignifiance de l'arrondissement. Mais il conclut assez faiblement. Il fait passer les attributions des conseils d'arrondissement aux conseils cantonaux; il leur donne, en plus, à dresser la liste du jury, à examiner les comptes des établissements de bienfaisance cantonaux, à répartir entre les communes les secours départementaux, à décider de l'acceptation des dons et legs faits aux établissements d'utilité cantonale. Sur les autres matières il demande leur avis, mais leur avis seulement, et il n'ose accorder au canton ni un budget ni la personnalité civile. Quant à leur composition, Vivien la règle de la façon suivante : en feront partie le conseiller général, le juge de paix et des délégués élus par les conseils municipaux, dans leur sein ou hors de leur sein, à raison d'un délégué par commune dans les cantons comprenant plus de dix communes et de deux délégués dans les cantons en comprenant moins (1). Le conseil municipal fera fonction de conseil cantonal dans les villes divisées en plusieurs cantons ou dans celles dont la population dépassera 10.000 âmes, avec adjonction des délégués des autres communes du canton. Les sessions, d'une durée de dix jours au plus, s'ouvriront après celles des conseils municipaux.

Ce projet fut légèrement modifié par la commission de l'assemblée législative, dont le rapporteur fut Odilon Barrot. Au lieu de délégués élus par les conseillers municipaux, la commission proposa d'introduire dans le conseil cantonal les maires eux-mêmes, étant entendu toutefois que ces maires seraient à la nomination des

(1) Le projet Raudot limitait le nombre des délégués à 10 dans les cantons au-dessous de 15.000 hab. et à 12 dans ceux au-dessus, non compris le conseiller général et le juge de paix.

conseils municipaux. Pour le reste, elle adopta les bases arrêtées par le conseil d'Etat, refusant au canton, comme lui, la personnalité civile et la possession d'un budget. L'assemblée, d'ailleurs, venait de marquer son intention de ne pas aller au-delà; dans sa séance du 26 novembre 1850, elle avait repoussé par 515 voix contre 62 une proposition de la gauche socialiste de restaurer purement et simplement le canton de l'an III (1). Le débat, par suite, devait se circonscrire entre le projet du conseil d'Etat, celui de la commission et tous autres projets qui ne s'en écarteraient pas sensiblement.

Au moins avait-on chance enfin d'aboutir à quelque chose ? La discussion s'ouvrit le 23 juillet 1851. Interrompue par les vacances, elle devait être reprise l'hiver suivant. L'assemblée en fut empêchée par le coup d'Etat du 2 décembre qui la dispersa et qui mit à néant, avec elle, toutes ses études et tous les projets qu'elle avait élaborés.

Pour entendre reparler ensuite des conseils cantonaux dans une enceinte législative, il faudra que se soient écoulées vingt années. Pendant toute la durée du second Empire, l'idée cantonale, désignée à la même défiance que toutes celles qu'a suscitées la Révolution de février, se réfugie dans les écrits de quelques publicistes libéraux. Vivien lui consacre les meilleures pages de ses *Etudes administratives* ; Victor de Broglie développe, en ses *Vues sur le gouvernement de la France,* le plan d'une organisation cantonale dont le juge de paix serait le rouage essentiel (2). Le Play, constatant que « la commune rurale est trop faible pour prendre devant l'Etat le rôle du *township* américain » et que « les efforts tentés depuis soixante-quinze ans pour y créer un foyer de vie

(1) Proposition Benoit et Charassin.

(2) Il emprunte à la Constitution de l'an VIII l'idée du choix des fonctionnaires locaux sur une liste de notables.

et de liberté n'ont abouti qu'à des déceptions », conclut à « remplacer cette création stérile par une circonscription plus ou moins analogue à notre canton » et à l'union des paroisses anglaises (1). Mais la question semble faire un pas décisif quand le comité de Nancy la fait figurer dans son programme de décentralisation.

Ce « programme de Nancy » est l'œuvre en partie des décentralisateurs de 1850, mais ils se sont enhardis. Ils accordent maintenant que le canton devra posséder un budget. Par le conseil cantonal, comme par le conseil général, ils font élire une commission permanente chargée, pendant l'intervalle des sessions, de veiller à l'exécution de ses volontés, voire même de statuer sur certaines questions de sa compétence, et en particulier sur celles se rapportant à la tutelle des communes, laquelle se partagera entre le conseil cantonal et le conseil général. Les conseils siègeront, non plus deux fois, comme dans le projet de la commission de l'Assemblée législative, mais quatre fois par an. Ils nommeront librement leur président. Quant à leur recrutement, ce n'est plus avec les maires ni avec des élus des conseils municipaux qu'il est question de l'opérer ; on le demande au suffrage universel. De plus, afin de rétablir la proportionnalité du nombre des conseillers municipaux à la population, le canton sera divisé en sections nommant chacune un nombre déterminé de conseillers cantonaux. Le canton ainsi demeurera, par son personnel électif comme par son fonctionnement propre, un organisme entièrement distinct de la commune. Enfin, par une disposition rappelant la Constitution de l'an III, les villes de 6.000 habitants — et non plus de 5.000 — s'administreront elles-mêmes, en dehors de toute ingérence ou tutelle du conseil cantonal.

(1) La *Réforme sociale en France*, t. III, p. 402, 416. — Citons, en 1858, une brochure d'Ant. Arago, *Préfectures générales et sous-préfectures par cantons*, réclamant le transport de la sous-préfecture au canton.

L'idée cantonale semblait donc n'avoir été dédaignée par les Chambres impériales que pour être reprise avec plus de faveur par l'opinion libérale. Elle reparaissait mieux étudiée, plus nette, et tel était le crédit qui s'attachait dès lors à la théorie décentralisatrice qu'il n'y a guère à douter que l'Empire, s'il n'eût sombré brusquement à son tour, eût entamé au moins partiellement la réorganisation cantonale. La commission extra-parlementaire de décentralisation que le ministère Ollivier constitua en 1870, sous la présidence d'Odilon Barrot, eut le temps de préparer un projet où le canton était doté d'un budget et recevait la personnalité civile.

D'autres contre-temps étaient réservés au canton sous la troisième République. L'Assemblée nationale de 1871, qui se porte héritière du programme de Nancy et des travaux de la commission formée par le ministère Ollivier, en tire la loi sur les conseils généraux, puis elle s'arrête comme épuisée par cet effort. Saisie, en ce qui concerne le canton, d'une proposition de MM. de Barante et Waddington (1), qui ne fait que reproduire les dispositions de la commission de 1870, d'une autre encore de M. Ulric Perrot (2), elle lui ménage l'avenir dans les articles 54 à 56 de la loi du 10 août 1871, où l'allusion aux cantonaux est évidente sous cette expression de « conseil compétent » qu'elle substitue très intentionnellement au mot « conseil d'arrondissement » ; mais elle ne sait, en attendant, que la renvoyer à sa commission de décentralisation. Celle-ci se montre pleine d'ardeur sans doute ; son président Raudot fabrique, pour l'adresser aux conseils généraux, un questionnaire où tout un programme de décentralisation se devine ; il parle notamment de transporter aux conseils cantonaux le soin de

(1) Séance du 28 avril 1871.

(2) Prop. « sur l'organisation des conseils cantonaux et des conseils d'arrondissement » ; 27 mai 1871.

partager entre les communes les frais de construction et d'entretien des chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun, la direction, le classement et l'entretien des chemins de grande, de moyenne et petite vicinalité, la surveillance et la création des écoles primaires, etc. De nombreux matériaux sont bientôt réunis... L'assemblée se sépare, en 1876, sans avoir rien voté (1).

Après quoi, en milieu parlementaire, le silence s'épaissit sur le canton pendant plusieurs années, à peine troublé par une modeste proposition de M. Le Maguet, inspirée du projet de la commission de 1851 et tout de suite ensevelie dans les cartons (2) et par ces quelques mots que Gambetta jette en passant, dans son discours de Belleville (1881) : « Je pense que nos communes de France, que je trouve trop petites, devraient être groupées de manière à porter leur existence et leur développement au canton. Le canton, voilà pour moi le point de départ d'une réorganisation administrative du pays. » (3)

Il y a des raisons de croire qu'aux yeux de Gambetta comme à ceux de Victor de Broglie, comme à ceux des auteurs du programme de Nancy, le juge de paix était destiné à devenir le pivot de l'organisation nouvelle. Appelé au pouvoir la même année, on sait qu'il tomba, après quelques mois d'un ministère tourmenté, sans avoir rédigé la plupart des réformes qu'il avait fait espérer. C'est au ministère qui lui succéda que revient l'honneur d'avoir, en 1882, par l'organe de M. Goblet, soutenu pour la première fois la nécessité d'organiser le canton au nom d'un gouvernement (4).

(1) Signalons, à la même époque, en faveur du canton, un article de M. Leroy-Beaulieu dans la *Revue des Deux-Mondes* du 15 mai 1871, et, en sens contraire, M. Saint-René Taillandier, dans la même revue du 15 juillet 1872.

(2) Prop. « sur le remplacement des conseils d'arrondissement par les conseils de canton » ; 20 décembre 1879.

(3) Discours aux électeurs de Belleville, 12 août 1881.

(4) Projet présenté le 20 mai 1882.

Le projet de M. Goblet, repris par lui comme député l'année suivante en ouvrant la discussion de la loi municipale (1), a servi de modèle à la plupart de ceux qui ont été présentés depuis (2). Nous en étudierons le détail au prochain chapitre. La disposition essentielle est l'attribution aux conseils cantonaux d'un budget à administrer. Il ne supprime pas le conseil d'arrondissement, mais il y tend, et, dans son exposé de motifs, l'auteur explique que, s'il n'a pas proposé d'opérer cette suppression, qu'il considère comme la conséquence nécessaire et à bref délai de la réforme cantonale, c'est par simple raison d'opportunité, parce qu'elle eût entraîné la révision de la Constitution. Prudence inutile. Une proposition de Lanessan ayant surgi, qui poussait la réforme à l'absurde et réclamait pour les conseils cantonaux le droit de se concerter entre eux pour des objets politiques et même de créer des impôts nouveaux, selon la formule d'un autonomisme municipal alors à la mode (3), la commission de la loi municipale s'en fit une arme pour combattre le principe même de l'institution des conseils cantonaux. M. de Marcère, président de la commission, déclara que « les conseils cantonaux ne répondaient point à une réalité vivante, à un besoin universellement ressenti », qu'on ne ferait qu' « embarrasser l'organisation administrative et politique de la France par ce nouvel organisme. » (4) Mais ce qui coupa court, ce fut cette objection, d'un

(1) Séance du 8 février 1883; voy. aussi son discours du 29 octobre 1883.

(2) Prop. Antonin Dubost et Bastid, 1882; prop. Colfavru, 28 janvier 1887; rapport de M. Rathier, au nom de la commission de la ch. des dép., 21 juillet 1892; prop. Maurice Faure, 4 mars 1895, et Boudenoot, 4 novembre 1898.

(3) Prop. repoussée le 30 juin 1883 par 371 voix contre 52. Comme contre-poids au conseil cantonal, elle instituait la consultation directe des électeurs ou l'appel au président de la République par le vingtième des électeurs du canton. Le reste à l'avenant.

(4) Séance du 29 octobre 1883.

effet toujours infaillible, qu'il ne fallait pas mêler les questions : on avait assez à faire pour le moment d'établir le régime de la commune, le canton pouvait attendre.

Et, en effet, la proposition Goblet ayant été repoussée, il attend toujours.

§ 4. — Les syndicats de communes

La commission et la Chambre, du reste, crurent suppléer au canton et pourvoir aux besoins essentiels par les *conférences* intercommunales et par les *commissions syndicales* de communes.

Au lieu d'imposer aux communes un système d'association uniforme dans un cadre rigide, n'était-il pas plus court, allégua-t-on, et moins sujet à contestation d'autoriser les communes à fédérer leurs intérêts à leur gré et suivant des combinaisons variables, de les laisser constituer entre elles leurs assemblées communes, mais librement et pour des objets convenus et délimités ? Une proposition de M. Roquet en ce sens, qui avait été écartée en première lecture, comme devant, elle aussi, plutôt trouver place dans la discussion ultérieure sur les conseils cantonaux, fut reprise, après réflexion, par la commission et forma la première rédaction de l'article 116 de la loi municipale : plusieurs communes d'un canton étaient autorisées à délibérer sur la création ou l'entretien à frais communs : 1° d'écoles d'enseignement primaire supérieur, professionnel ou agricole ; 2° d'établissements de bienfaisance, hôpitaux ou asiles de nuit ; 3° de voies desservant une ou plusieurs communes. La ratification des conseils intéressés était obligatoire pour la part de dépenses à leur charge (1).

(1) Voy. sur tout cela, Ferdinand Dreyfus, *Etudes et discours*, p. 45.

M. Goblet eut beau démontrer (1) que le système de M. Roquet et de la commission ne pouvait être en aucune façon tenu pour l'équivalent d'une organisation cantonale, que la liberté donnée aux communes demeurerait illusoire, que les communes riches ne voudraient pas s'associer avec les communes pauvres ni les gros budgets avec les petits, le siège de la Chambre était fait, elle s'en tint à ce système, qui ne faisait d'ailleurs que reproduire le principe posé déjà dans les articles 70 et suivants de la loi municipale de 1837. Le Sénat y apporta encore des restrictions, afin de mieux assimiler les conférences et les commissions intercommunales aux commissions interdépartementales de la loi de 1871 sur les conseils généraux. Et l'article 116 définitif de la loi du 5 avril 1884 fut ainsi conçu :

« Deux ou plusieurs conseils municipaux peuvent provoquer entre eux, par l'entremise de leurs présidents, et après en avoir averti les préfets, une entente sur les objets d'utilité commune compris dans leurs attributions et qui intéressent à la fois leurs communes respectives. Ils peuvent faire des conventions à l'effet d'entreprendre ou de conserver à frais communs des ouvrages ou des institutions d'utilité commune » ;

Et l'article 117 : « Les questions d'intérêt commun seront débattues dans des conférences où chaque conseil municipal sera représenté par une commission spéciale nommée à cet effet et composée de trois membres nommés au scrutin secret. Les préfets et les sous-préfets des départements et arrondissements comprenant les communes intéressées pourront toujours assister à ces conférences. Les décisions qui y seront prises ne seront exécutoires qu'après avoir été ratifiées par tous les conseils municipaux intéressés et sous les réserves énoncées

(1) Séance du 29 octobre 1883.

au chap. 3 du titre V de la présente loi (relatif au budget communal). »

Comme sanction, l'art. 118 édicta :

« Si des questions autres que celles que prévoit l'art. 116 étaient mises en discussion, le préfet du département où la conférence a lieu la déclarerait dissoute. Toute délibération prise après cette déclaration donnerait lieu à l'application des dispositions et pénalités énoncées à l'art. 134 de la loi du 10 août 1871. »

Entièrement distinctes de ces conférences et commissions intercommunales restaient les commissions syndicales instituées pour l'administration des biens indivis entre plusieurs communes et qui faisaient l'objet des articles 161 à 163 de la même loi.

On avait pensé de l'idée des groupements de communes ne retenir que l'utile. On ne tarda pas à s'apercevoir que par trop de sagesse on avait légiféré à vide. Si la moindre entente entre communes exigeait tant de pourparlers et de formalités, si la moindre décision des conférences ou des commissions instituées par la loi de 1884 se subordonnait à une approbation ultérieure des conseils municipaux recommençant à délibérer séparément sur le même objet, quand donc verrait-on leur travail aboutir ? Qui donc seulement en tenterait l'aventure et comment espérer de régénérer jamais par ce moyen le gouvernement local ? A ces conférences, essentiellement temporaires, aucune ressource, d'ailleurs, n'était spécialement affectée par la loi qui ne faisait rien non plus pour leur constituer une indispensable propriété indivise. Qu'importait l'accord entre communes, s'il ne s'en dégageait pas une autorité qui eût pouvoir et responsabilité pour le fonctionnement des services créés en vertu de cet accord ? (1)

(1) Voy. F. Dreyfus, *Etudes et discours*, p. 46 ; Em. Chevallier, *De l'assistance dans les campagnes*, p. 8.

L'étude de la loi de 1884 sur ce point spécial était donc à refaire. On le comprit. En 1890, le ministère Floquet fit adopter des articles complémentaires numérotés à la suite de cette loi (169 à 180) qui réglèrent les conditions de formation et de fonctionnement de ce qui s'est appelé le *syndicat de communes*.

D'après la loi du 22 mars 1890, un syndicat peut être formé, soit à perpétuité, soit pour une durée déterminée par le décret d'institution, rendu en Conseil d'Etat. Des communes nouvelles peuvent s'agréger à un syndicat existant. Le syndicat est régi par un comité composé de délégués des communes syndiquées et qui exerce à la fois, comme les commissions hospitalières et de bienfaisance, le pouvoir délibératif et le pouvoir exécutif du syndicat. Les syndicats sont des établissements publics, ils ont la personnalité civile, le droit de posséder et de recevoir, d'emprunter même. Ils ont un budget établi sur le modèle des budgets communaux et alimenté par le revenu de leurs biens propres, par les subventions de l'Etat, du département, des communes, et par les contributions que les communes syndiquées — auxquelles l'article 177 attribue cinq centimes spéciaux à cet effet — doïvent consentir, lors de leur création, pour l'établissement ou le service faisant l'objet de cette création. Le comité n'a plus seulement voix consultative, il administre ; ses décisions sont exécutoires par elles-mêmes, sous réserve du contrôle de l'autorité supérieure. Enfin les syndicats ont le droit de créer des établissements de bienfaisance que leur comité administre.

Les syndicats donc possèdent la situation légale et réunissent les attributions que les projets sur le canton confèrent aux conseils cantonaux. Ils nous donnent le canton sous une forme facultative, bien supérieure, nous dit-on, à l'association obligatoire que l'institution des conseils cantonaux imposerait à tous les cantons de France. Que

le territoire entier se couvre de ces libres groupements, que toute commune renonce à son isolement pour entrer dans quelqu'un d'entre eux, et le problème de la décentralisation *ipso facto* se trouvera résolu.

Ainsi du moins le voulait la théorie. Car, après quelques années de la loi nouvelle, si nous cherchons quels ont été ses résultats dans le pays, si nous comptons les syndicats formés sous l'abri de ses textes, force nous est, comme pour les conférences intercommunales, d'enregistrer un assez piteux échec. Il ne s'est pas créé deux syndicats par an (1). C'est qu'on ne solutionne rien par l'à peu près. S'en remettre à la bonne volonté de communes que tant de causes diverses, inégalité de population et de ressources, question de prééminence, ou simplement le voisinage, portent plutôt à se jalouser et se suspecter entre elles, de l'initiative de pactes de ce genre, c'est compter sur le hasard, c'est en réalité renoncer à toute ambition de généraliser la réforme, après en avoir célébré les avantages. Eh quoi! on se subordonne à l'inertie paysanne, aux lenteurs calculées des uns, à l'appréhension routinière des autres, aux rancunes de village à village, au défaut de lumières général! Qui ne voit qu'avant toute chose le plus difficile, pour les promoteurs de ces syndicats, sera de se trouver réunis! Que de lenteurs, que de protocole pour établir le moindre objet commun, soigneusement délimité d'avance et qu'il ne faudra pas dépasser! Alors qu'il y aurait tant à faire, voilà toute l'activité et toute l'intelligence des élus locaux épuisées sur des préliminaires. Notez que les communes les plus rebelles à l'entente seront presque toujours les plus petites et les plus dénuées, chez qui la défiance, la crainte de se diminuer dominera leur intérêt même et qui préféreront s'enfermer dans leur gueuserie comme dans une citadelle sacrée.

(1) Ferdinand Dreyfus, *Etudes et discours*, p. 60.

L'union donc ne se produira pas là où elle serait le plus féconde. Supposons cependant que la loi sur les syndicats de communes vienne à porter fruit et que la majorité des municipalités se laissent entraîner dans le mouvement, n'est-ce pas encore la condamnation du système qu'un nombre, si petit qu'il soit, d'entre elles restent maîtresses de perpétuer leur isolement funeste? Et voyez la bigarrure de la France, fractionnée en milliers d'unités inégales, les unes compactes, hardies, progressives, les autres boudeuses, inintelligentes et stériles! Ce serait un désarroi comparable à celui que produirait, par exemple, le triomphe de l'autonomisme municipal. Dans une hypothèse comme dans l'autre, on admet implicitement que l'Etat se sera fait une règle de l'indifférence à l'égard des résultats bons ou mauvais de la loi. L'Etat devra se désintéresser du développement de l'assistance, de l'hospitalisation, de l'enseignement primaire supérieur et des autres services locaux qui exigent l'union des petites communes, et cela sans autre raison que celle-ci : que ces communes s'en seront désintéressées elles-mêmes.

Ajoutez qu'il ne sert de rien de donner la personnalité civile à des syndicats périssables. « Pour que la personnalité civile soit efficace, dit très bien M. Faguet, il faut avoir une personnalité réelle, c'est-à-dire une personnalité durable. Or un syndicat n'est pas une personne. Formé hier, il peut se dissoudre demain. Il n'a aucune fixité. Il n'inspirera donc aucune confiance, n'aura aucun crédit, donc aucune force. Le syndicat de communes, c'est le canton à l'état de nébuleuse. » (1)

Ce n'est pas tout. On semble croire, dans ce système, que la question d'une organisation cantonale tient tout entière dans celle des conseils cantonaux; on semble la débattre uniquement au point de vue de la liberté

(1) *Questions politiques*, p. 60.

publique et de l'utilité des communes. On oublie que l'Etat et ses services n'y sont pas moins intéressés et que pour eux aussi la possession de l'instrument cantonal peut être une condition de bonne marche et de sécurité. Enfin pourquoi opposer ainsi les syndicats de communes aux conseils cantonaux? Pourquoi nous assujettir à un choix entre les deux systèmes, qui, après tout, répondent à deux ordres de besoins différents, mais parfaitement conciliables? Et en quoi l'union organisée par la loi dans le cadre officiel du canton, en vue des intérêts généraux dont elle a la garde, fait-elle obstacle à des unions plus particulières entre plusieurs communes appartenant à un même canton ou à des cantons voisins, pour des objets librement consentis?

Les articles de loi de 1890, en tout état de cause, devront subsister. Il est même à souhaiter que les syndicats de communes s'étendent à tout le territoire. Seulement la loi aura commencé par organiser au canton le syndicat minimum.

§ 5. — Position de la question

Depuis la discussion de la loi de 1884, les Chambres successives se sont passé de l'une à l'autre l'étude des diverses propositions sur le canton dont elles ont été saisies, mais sans les faire sortir de l'ombre des commissions. La dernière en date, au moment où nous écrivons, est celle de M. Boudenoot (1), un peu différente de la proposition Goblet en ce qu'elle fait élire les conseillers cantonaux, non plus par les conseils municipaux, mais par le suffrage universel au scrutin de liste pour le canton tout entier. Celle de M. Maurice Faure (2), datant de

(1) *Journ. off.* Ann. ch. dép. 1898, n° 303.

(2) Ann. ch. dép. 1895, p. 1208.

1895, plus abondante en détails minimes, se signale aussi par un radicalisme plus vigilant : elle confère notamment aux conseils cantonaux la nomination des juges de paix et de leurs suppléants, dépassant en cela jusqu'à la proposition Colfavru, qui elle même innovait sur celle de M. Goblet en supprimant les sous-préfectures et les conseils de préfectures et en donnant aux conseils cantonaux la nomination de leurs présidents. D'autres propositions se formuleront probablement encore, indépendamment des amendements toujours inévitables quand vient la discussion publique. Ces manifestations de l'initiative parlementaire, en se réitérant ainsi, ont au moins l'avantage, à défaut d'aboutissement, de témoigner du progrès que la cause du canton accomplit par sa seule force, malgré les atermoiements et les entraves. Défendue, d'autre part, par des écrivains et hommes politiques tels que MM. Joseph Ferrand (1), Paul Deschanel, Cayla (2), Emile Faguet (3), mise à l'étude par la commission extra-parlementaire de décentralisation constituée en 1895 (4), il est donc à peu près certain qu'elle aura son heure tôt ou tard. Et peut être, après tout, n'y a-t-il pas à regretter outre mesure que cette heure n'ait pas sonné plus tôt.

L'impression que donnent, en effet, les diverses rédactions présentées est celle d'un principe juste encore insuffisamment dégagé. Leurs auteurs ont entrevu la destinée promise au canton, mais ils se sont trop vite arrêtés, dans leur marche du connu à l'inconnu, aux premières combinaisons qui s'offraient à leur esprit, dominé par l'idée du conseil d'arrondissement. Elles

(1) J. Ferrand, *les Institutions administratives*, p. 192 sq.

(2) *Notes sur la décentralisation*, dans la *Revue politique et parl.* de novembre 1896.

(3) *Loc. cit.*

(4) Voy. rapport de M. Fleury-Ravarin, dans ann. Ch. dép. 1897, p. 337.

leur ont intercepté la vue du *canton administratif*, (5) sans lequel il ne vaut pas la peine presque de tenter la réforme. Combien donc de fausses manœuvres, combien d'articles de loi non viables nous ont été épargnés par ces délais, dont le résultat est de nous contraindre, quand nous donnerons forme définitive à la théorie cantonale, à la faire à la fois plus audacieuse et plus approfondie! Si nous voulons tirer parti du canton, il ne s'agit plus seulement d'énumérer, dans un texte plus ou moins allongé, les attributions consultatives ou délibératives d'un conseil électif, il nous faut aussi des vues plus précises sur le rapport possible de l'institution cantonale à l'impôt, à l'enseignement, à toute la série des services publics locaux et généraux avec lesquels elle aura nécessairement contact.

Exemple : on a parlé de conférer aux juges de paix la haute main sur la police et sur l'exécution des lois et règlements administratifs dans le canton. Quelle que doive être notre opinion sur ce point, nous voilà conduits à examiner autrement qu'en passant la question de la justice cantonale et, par suite, celle de l'organisation judiciaire en général. De même, en matière de budget cantonal, on a bientôt fait de dire qu'on distraira pour le canton quelques recettes municipales ou départementales, qu'on autorisera le vote de quelques centimes additionnels spéciaux; faute d'idées plus générales et rénovatrices sur l'impôt lui-même, on condamne un canton aussi maigrement pourvu à végéter, à ne pouvoir rien tenter de sérieux dans aucun ordre; on donne à craindre en même temps que ces centimes cantonaux, venant en surtaxation, n'achèvent d'épuiser les forces contributives de la nation parvenue déjà à l'extrême limite du rendement de l'impôt direct.

(5) Citons cependant MM. Cayla, Bérard ; — Béchard s'était fait aussi une vision assez complète du canton.

n ce qui concerne le conseil cantonal, croit-on qu'il soit de peu d'importance de savoir, notamment, comment il sera présidé ? Que vous en donniez la présidence au conseiller général, M. Saint-René Taillandier vous objecte avec raison le danger de créer des dictatures locales (1). D'autres vous font observer très pertinemment qu'un conseil cantonal, à moins de siéger pour la pure forme, doit avoir la nomination de son bureau. Et comme vous ne sauriez pourtant inférioriser le conseiller général, voilà son existence ou, si vous aimez mieux, son mode de nomination mis en cause.

Ainsi les questions se commandent ; tout changement dans le gouvernement local aura sa répercussion qu'il faut prévoir. Selon que vous aurez bien ou mal ajusté les rapports des autorités cantonales et des autorités communales, vous aurez donné à ces communes un point d'appui, une force auxiliaire, ou vous n'aurez réussi qu'à les tracasser et à créer entre elles et le canton un long avenir de conflits. Et dans ce second cas, vous aboutissez fatalement à la suppression d'une des deux institutions que vous n'aurez pu concilier ; vous annulerez à la fin la commune, comme on fit en l'an III, ou vous reviendrez à désarticuler le canton, comme on fit en l'an VIII ; à moins que vous ne vous résigniez, en guise de canton, à ce conseil anodin, à cette contrefaçon du conseil d'arrondissement dont il est bien vrai de dire, avec M. Ferdinand Dreyfus, qu'elle affaiblira une force, la commune, sans vous en restituer l'équivalent.

Le nom de *Canton* n'a pas une vertu magique en lui, plus que n'en ont le nom de Commune ou le nom d'Etat. Le canton ne vaudra que ce que vaudront ses applications. Ce fut un tort de légiférer sur la commune en réservant à plus tard d'organiser le canton ; ce serait un autre tort de légiférer sur le canton ou, pour mieux dire, sur le

(1) *Revue des Deux-Mondes*, 15 juillet 1872.

conseil cantonal, qui ne doit être qu'un des éléments de son organisation, sans tracer en même temps le plan de la régénération locale à laquelle il doit être employé.

Sérier les questions, c'est bien ; mais il ne faut pas trop les isoler. Sinon, sous prétexte de sérier, on va contre l'idée même de série.

CHAPITRE V

CONSTITUTION DU CANTON

§ 1er. — LES CIRCONSCRIPTIONS CANTONALES

L'Assemblée constituante avait admis que le canton type devait mesurer deux lieues sur deux, soit quatre lieues carrées, à raison de neuf cantons par district, ce qui, pour 720 districts, donnait 6,480 cantons, remplissant les 26,000 lieues carrées du royaume (1). Elle s'efforça, dans le tracé de ces circonscriptions, de se conformer à ce principe. Elle prévit toutefois qu' « il y aurait quelques méprises » (2) et déclara laisser place à une revision. « Quant aux cantons, lisons-nous dans le rapport présenté par Dupont de Nemours dans la séance du 15 février 1790, leur nombre et leurs limites sont des arrangements purement intérieurs sur lesquels votre comité pense que vous devez vous déterminer d'après les lumières des départements et des districts, à qui ni vous, ni les législatures suivantes ne refuserez jamais sans doute l'autorisation nécessaire pour les changements qu'il faudrait apporter dans la distribution et les

(1) Rapport de Thouret au nom du comité de constitution ; séance du 29 septembre 1789.

(2) Rapport de Dupont de Nemours, séance du 15 février 1790.

limites des cantons. » L'instruction du 12 août 1790 renouvela ces réserves, autorisant les directoires de district à préparer le plan de rectification de leurs cantons, sur lequel les directoires de département étaient appelés à prononcer.

Mais ceux-ci ne semblent guère avoir fait usage de la faculté qui leur était ainsi concédée. Non pas que les nouvelles circonscriptions cantonales aient été partout accueillies avec uné égale satisfaction par les populations. Nombre de villages se voyaient soudain séparés de villes où de tout temps ils avaient eu leur centre judiciaire, des habitudes séculaires allaient un peu partout se trouver contrariées. Mais l'objet du canton se limitait encore à la tenue des assemblées primaires et à l'essai nouveau des justices de paix, il ne s'attachait à son existence, aussi bien qu'au droit de réclamer contre la répartition des sièges et des ressorts de ces justices, qu'un assez faible intérêt, et cette raison fit — nous connaissons pourtant des exceptions — la tacite acceptation générale. Les plaintes qui s'élevèrent vinrent plutôt des villes qui eussent voulu être désignées comme chefs-lieux de district ou de département.

La Constitution du 5 fructidor an III, qui substitua les municipalités de canton aux municipalités de commune, respecta la division de l'Assemblée constituante; elle classa à part les villes au-dessous de 5.000 habitants et les pourvut de municipalités distinctes. Nous avons dit que ce chiffre de 5.000 habitants était assez judicieusement choisi : c'est le minimum au-dessous duquel il n'y a guère chance de donner aux services publics d'une commune un développement normal (1). Le maximum de 100.000 habitants qui fut adopté et au-dessus duquel la Constitution partagea les villes entre plusieurs admi-

(1) La Constituante avait évalué à 4.000 hab. en moyenne la population de son canton de quatre lieues carrées.

nistrations distinctes, paraitrait d'une inspiration moins heureuse si nous ne savions que la Convention fut déterminée moins par le souci des services locaux que par la crainte de voir se dresser en face du pouvoir central des municipalités trop puissantes. La Constitution réserva, comme avait fait la loi de 1790, la faculté de modifier les limites des cantons, mais elle y mit, dans son article 5, cette condition — qui élargissait d'ailleurs quelque peu la conception territoriale de l'Assemblée constituante — que les modifications ne pourraient éloigner le chef-lieu de la commune la plus lointaine de plus d'un myriamètre de son chef-lieu de canton.

Par la loi du 8 pluviôse an IX le nombre des cantons fut réduit de moitié ; la population moyenne de *l'arrondissement de paix* fut fixée à 10.000 habitants et 15.000 au plus, ses dimensions à 250 kilomètres carrés, avec maximum de 375 et minimum de 125, et le nombre total des justices de paix, pour tout le « territoire européen » de la République, à 3.000 au moins et 3.600 au plus. Une série d'arrêtés, rendus au cours de l'année suivante, firent application de ces dispositions aux divers départements. Le plus souvent, de deux cantons ils n'en firent qu'un. Les Vosges, par exemple, qui avaient eu 9 districts et 60 cantons, n'eurent plus que 5 arrondissements et 31 cantons. En Seine-et-Oise, la diminution ne fut que du tiers : au lieu de 59 cantons il n'en resta plus que 37, les cantons supprimés étant réunis pour la plupart intégralement à des cantons voisins. A cette répartition, où le gouvernement consulaire chercha surtout une économie sur le traitement des juges de paix, il n'a rien été changé depuis.

La France compte aujourd'hui 2.899 cantons. Avant de leur donner la personnalité civile et de les engager dans des destinées nouvelles, il paraît difficile d'échapper à l'obligation de reviser une distribution territoriale

faite par le Consulat aussi bien que par l'Assemblée constituante de façon si sommaire. C'est le point de départ nécessaire et qu'on aurait tort d'embarrasser de trop grandes difficultés légales (1), car le reproche que l'on fait quelquefois aux projets d'organisation cantonale de vouloir donner vie à des circonscriptions artificielles, à des chefs-lieux placés quelquefois à l'extrémité du territoire cantonal (2), ne porte pas en réalité contre le canton, mais contre les découpages de 1790 et les réunions bâclées de l'an IX. Dans certains cantons, il suffira d'un dédoublement, d'un retour à l'état de choses de 1790 : les anciens chefs-lieux, vassalisés en l'an IX, aspirent toujours à recouvrer leur indépendance. Ailleurs, des communes ont grandi depuis un siècle, que les communes voisines accepteraient volontiers pour leurs chefs-lieux, ou bien, d'un canton à l'autre, des communes ont conservé leur affinité, malgré une séparation de plus d'un siècle, qui ne demandent toujours qu'à se rejoindre en un même groupement général. Il faudra, pour la popularité de l'institution nouvelle, donner satisfaction à tous les désirs légitimes de ce genre.

En plus d'un cas, du reste, il a bien fallu, pour la commodité des services déjà cantonalisés, sortir du cadre tracé par les circonscriptions actuelles. Ainsi, pour éviter aux justiciables des déplacements onéreux, on a demandé aux juges de paix de se déplacer eux-mêmes, de tenir en dehors du chef-lieu de canton des *audiences foraines*. Ou bien des arrangements sont intervenus entre agents voyers pourvus de territoires irréguliers : ils se sont cédé mutuellement des communes. Pour d'au-

(1) Prop. Boudenoot, art. 1 : « La circonscription des cantons pourra être exceptionnellement modifiée, sur la proposition du conseil général et sur l'avis conforme du Conseil d'Etat, par décret du président de la République, pendant deux ans à partir de la promulgation de la loi. »

(2) De Crisenoy, *Les petites communes en France et en Italie*.

tres services non cantonalisés, mais qui cherchent comme spontanément leur centre au chef-lieu de canton (hospitalisation intercommunale, inspection des enfants assistés, etc.), on a dû de même enjamber d'un canton sur l'autre. Si nous considérons en outre qu'un système assez défectueux a présidé à la fixation des limites entre cantons comme entre communes, — système qui, par exemple, a fait adopter les cours d'eau de préférence pour limites et diviser ainsi entre deux cantons des vallées qui auraient dû rester homogènes et jusqu'aux moulins placés à cheval sur ces cours d'eau — il est donc bien vrai qu'on ne saurait s'éterniser dans les circonscriptions actuelles. Le premier article d'une loi qui réorganisera le canton devra avoir pour objet une enquête sur les circonscriptions cantonales et sur les remaniements désirés par les populations (1).

Nous ne voyons pas l'utilité de fixer législativement un maximum de population, et par suite nous ne saurions admettre la dualité actuelle des idées de commune et de canton dans les grandes villes. Nous avons défini le canton une commune agrandie, ce n'est pas pour en faire une commune diminuée. Les 8 cantons de Lyon et de Marseille, par exemple, les 6 cantons de Bordeaux, de Nantes, de Rouen, pas plus que les 3 cantons de Troyes, de Valenciennes ou de Versailles (2) ne conserveront de raison d'être dans une organisation qui n'aura plus pour unique objet de donner des ressorts aux justices de paix. On sait, du reste, que ces divisions sont loin aujourd'hui de correspondre à l'importance res-

(1) Le Play, qui voit au changement des circonscriptions communales des inconvénients assez graves, parce que le pli est pris, qu'on froisserait des habitudes, etc., reconnait au contraire que pour le canton, où rien ne s'est fait, il n'y aurait nulle difficulté; *La Réforme sociale*, t. III, p. 130.

(2) Lille forme 5 cantons; Amiens, Clermont, Saint-Etienne, Rennes, Toulouse, 4; etc.

pective des villes ainsi morcelées, ce qui leur crée, au point de vue judiciaire même, un aspect assez bizarre. Roubaix, avec une population égale à celle de Rouen, ne forme qu'un canton, n'a qu'une justice de paix, tandis que Lille, à quelques lieues de là, en a cinq et, dans la proportion de Rouen, devrait en avoir six ou sept, etc. Une partie de ces justices de paix urbaines végètent tristement. Les sièges de conseillers généraux, répartis dans ces villes de la façon la plus inégale, n'ont aucun rapport non plus avec le chiffre de la population. Certains cantons, purement urbains, ne sont en réalité que des quartiers ; d'autres annexent à ces quartiers un plus ou moins grand nombre de communes voisines (1) ; à Lyon le canton et l'arrondissement s'enchevêtrent, à Paris ils se confondent. La dénomination de canton, appliquée à des cas si dissemblables, n'offre plus de sens précis.

Le vrai canton, le canton type, c'est le groupe de villages avec une petite ville au centre, où se tient le marché (1). Nous nous le figurons d'étendue assez grande pour grouper un minimum de population de 5.000 habitants, par exemple, mais assez restreint pour que les habitants des communes composantes vivent en partie de la même vie, aient mêmes usages locaux, mêmes intérêts, et connaissent couramment les principaux d'entre eux. Pour les communes avoisinant les grandes villes et qui risquent d'être écrasées de leur masse, deux situations sont possibles : la séparation pour former canton à part ou se réunir à des cantons voisins, ou l'union avec ces villes sur leur pourtour,

(1) A Versailles le canton ouest annexe 8 communes, le canton sud 4, le canton nord Viroflay seulement.

(2) « Il y aurait des municipes ruraux ayant pour tête le chef-lieu de canton et ayant des intérêts surtout agricoles, et des municipes urbains, constitués par une ville et sa banlieue, ayant surtout des intérêts commerciaux et industriels ». Em. Faguet, *Questions politiques*, p. 68.

pour former canton unique. De toutes façons, ni le nom ni la législation du canton ne conviennent à des divisions intérieures urbaines, qu'elles soient associées ou non à des parties de banlieue.

Les auteurs des divers projets sur le canton s'en sont rendu compte, et c'est ce qui leur fait instituer, pour les villes divisées en plusieurs cantons, avec ou sans cortège de communes rurales, un conseil cantonal unique. Ils le composent, s'il n'existe pas de communes suburbaines, du conseil municipal réuni aux conseillers généraux et conseillers d'arrondissement (1), et, dans le cas contraire, de délégués de ce conseil municipal réunis, en nombre déterminé, à ceux des communes. Et nous ne savons, en effet, dans l'hypothèse où ces divisions cantonales intérieures seraient conservées, quel autre *modus vivendi* pourrait être imaginé. Mais pourquoi s'arrêter ainsi à moitié de l'idée, pourquoi ne pas aller jusqu'à l'unité intérieure complète ? La Constitution de l'an III mettait à part du système cantonal les villes de 5.000 habitants et au-dessus ; quoiqu'il y ait avantage le plus souvent pour ces villes et leur banlieue à rester associées, pourquoi ne pas faire aussi la part de ce système de l'an III, quand il aura du moins l'assentiment des parties intéressées ? Notre idée du canton n'a rien d'exclusif. Nous le voulons homogène et logiquement constitué, nous le voulons tout autant souple, variable, accommodé aux milieux. Il est évident, par exemple, que le problème ne se présente pas identique en Seine-et-Oise, où la superficie moyenne des communes est de 1,000 hectares (2) et où près de 600.000 habitants se répartissent en 686 communes, et dans les Bouches-du-Rhône, où les superficies vont de 4 à 5.000 hectares et où l'on ne compte que 109 communes pour le même nombre à peu près d'habi-

(1) *Journal off.* 1887, ann. ch. dép., n° 1499.
(2) De Foville, *La France économique*, p. 4.

tants. Nous avons dit qu'entre la commune et le canton c'est une alternative plutôt qui se pose ; nous pouvons donc concevoir théoriquement des parties du territoire qui seraient dépourvues de cantons, parce qu'il ne s'y trouverait que des communes comptant, avec ou sans sections, avec ou sans hameaux, une population suffisante, — 5.000 habitants, si l'on veut — pour alimenter une vie municipale complète. Et réciproquement, nous envisagerons tout à l'heure la possibilité d'une plus ou moins complète absorption par le canton de ses communes composantes. Supposons la première de ces hypothèses réalisée en quelque contrée ; il n'y resterait, en guise de canton, qu'une circonscription tracée par l'administration centrale pour sa commodité propre.

Poussons plus loin. Peut-être n'est-il pas indispensable que tout territoire relève d'une commune. Ici, nous ne faisons pas allusion aux futurs biens cantonaux, quoiqu'il paraisse assez juste que de vastes landes, des pâtures, des montagnes, du moment qu'elles appartiendront au canton, soient constituées en une sorte de territoire fédéral ; il suffirait, à la rigueur, en ce qui concerne ces biens, de l'article 61 de la loi de 1884 qui institue des *commissions syndicales* pour la gestion des biens indivis entre deux ou plusieurs communes : les biens cantonaux, c'est-à-dire les biens indivis entre *toutes* les communes d'un canton, auraient dans le conseil cantonal leur commission syndicale tout organisée. Nous voulons parler de ces hameaux que leur petitesse condamne à entrer, bon gré mal gré, dans une association communale. La loi leur réserve le droit de posséder des biens distincts à titre de *sections de commune* ; elle accorde à ces sections des représentants spéciaux au sein du conseil municipal ; elle autorise les préfets à leur donner un adjoint supplémentaire au besoin ; une section peut défendre ses biens en justice

de paix contre les usurpations des habitants du chef-lieu (1). Il existe ainsi, à l'état plus ou moins séparé, 30.000 environ de ces sections de commune, dont les deux tiers au centre de la France (2). Certaines communes qui n'ont pas la dixième partie de leur population réunie en leur chef-lieu (3), nous donnent, avec leurs hameaux, une image du canton en petit. Or, s'il a été nécessaire jusqu'ici, à défaut d'autre centre administratif proche, d'imposer pour le bien de l'administration générale ces rattachements de hameaux et de sections, sans souci de la répugnance de leurs habitants, la question doit changer d'aspect quand le canton formera un centre administratif nouveau. On conçoit que le canton puisse leur servir à s'affranchir de la domination du chef-lieu de commune, soit qu'ils essayent d'une existence communale distincte, à laquelle leur faiblesse aura, comme nous l'avons expliqué au chapitre III, cessé d'opposer un obstacle absolu, soit qu'ils demandent au canton de les administrer directement; il y aurait, pour ce second cas, à déterminer dans la loi les conditions d'un régime approprié. Aucun des auteurs des divers écrits ou projets sur le canton ne s'est préoccupé de ce point qui offre cependant quelque intérêt. Nous y reviendrons tout à l'heure.

§ 2. — Composition des conseils cantonaux

Pour le recrutement des conseillers cantonaux, on a le choix entre la *désignation par la loi* qui les prendrait

(1) Béquet, *La Commune*, n° 334.

(2) 11 départements du centre, Corrèze, Creuse, Lozère, etc., renferment à eux seuls plus de 23.000 sections; Aucoc, *Des sections de commune*, p. 159.

(3) Lambézellec, dans le Finistère, a 12,502 habitants, dont 1227 seulement au village principal; Levasseur, *La population française*, t. II, p. 227.

parmi les élus locaux, la *délégation par les conseils municipaux* et *l'élection au suffrage universel.*

Le premier mode est celui de l'an III ; la commission de l'assemblée législative, en 1851, proposait d'y revenir. Le conseil cantonal se composerait des maires des communes du canton, du conseiller général et du ou des conseillers d'arrondissement, si le conseil d'arrondissement est maintenu. Mais la Constitution de l'an III ne crut pas nécessaire d'introduire plus d'un représentant par commune au sein de la *municipalité de canton*, attendu qu'aux communes au-dessus de 5.000 habitants elle réservait un régime à part, tandis que le projet de 1851, ne changeant rien aux circonscriptions du Consulat, accordait simplement aux communes populeuses des délégués supplémentaires : les communes de 3 à 4.000 âmes devaient avoir droit à un délégué, outre le maire, celles de 4 à 6.000 âmes à deux délégués, et ainsi de suite jusqu'au maximum de 8 délégués pour les villes au-dessus de 40.000 âmes. Le conseil cantonal se composant de 15 membres au moins, y compris le conseiller général, président de droit, dans les cantons comprenant moins de 14 communes attribution des sièges destinés à parfaire le chiffre de 15 devait être faite aux communes les plus peuplées, d'après un tableau dressé par le Conseil d'Etat et revisé tous les six ans.

La Constitution de l'an III était logique. Visant à constituer au canton une *administration*, il était naturel qu'elle y appelât les premiers magistrats des communes. L'objectif aujourd'hui diffère : on ne songe qu'à une assemblée délibérante, à sessions espacées, sur le modèle du conseil général ou du conseil d'arrondissement ; on juge que les maires y paraîtraient personnages trop administratifs. Il n'est donc parlé, dans les projets ou propositions récents sur le canton, que de délégués élus, et la plupart les font élire par les conseils

municipaux ; car on redoute, et à juste titre, la rivalité qui s'établirait entre le maire et un conseiller cantonal autre que lui élu au suffrage universel des électeurs communaux. Mais on oublie que la situation sera tout aussi fausse entre ce maire et le collègue ou le simple citoyen que le conseil municipal lui aura préféré. Le maire considérera toujours ce choix comme une offense à lui faite. Nous en avons la preuve par ce qui se passe lors des élections sénatoriales : le maire écarté comme délégué par le conseil municipal est conduit le plus souvent à démissionner.

Il faut éviter de créer par la loi des antagonismes. La sagesse politique commande de faire aux maires leur place dans les conseils cantonaux, où leur expérience acquise, leur connaissance détaillée des affaires de leurs communes respectives seront d'autant plus indispensables que l'activité et les attributions de ces conseils s'étendront davantage. Un conseil cantonal, en somme, doit être une sorte d'institution fédérative plutôt qu'un nouveau prétexte aux compétitions des partis politiques. Pour cette raison, nous écarterons même l'élection au scrutin de liste par tous les électeurs du canton, que propose M. Boudenoot : elle risquerait de fermer le conseil cantonal, non seulement aux maires, mais à tout représentant quelconque des communes les moins favorisées par le hasard des suffrages ou des candidatures.

Nous ne voudrions pourtant pas voir les maires y siéger seuls. Car les sessions, peu différentes de ce que sont les réunions dont le tirage au sort, la revision et la préparation de la liste du jury sont les occasions tous les ans, se succèderaient trop décolorées. Ne comptons que médiocrement sur l'ardeur de ces maires à proposer des innovations qui se traduiront habituellement pour eux par un surcroit de besogne et de responsabilité. Ces initiatives ne se prennent guère que sous la pression

de commettants, en exécution de programmes électoraux. Nous réserverions donc des sièges à des délégués élus, de quelque manière d'ailleurs que leur élection ait lieu, par le suffrage des conseils municipaux, par celui des électeurs communaux ou au scrutin de liste cantonal. Les trois conditions que doit remplir un conseil cantonal : 1° compétence des conseillers, 2° représentation assurée à toutes les communes, 3° esprit de réforme grâce à une part faite au principe électif, se trouveraient ainsi réunies.

La loi de 1890 sur les syndicats de communes attribue, en règle générale, deux délégués à chacune des communes syndiquées. Nous prendrons ce nombre de deux pour minimum — le maire compris — des délégués d'une commune à ce syndicat obligatoire que formera le conseil cantonal. Si l'on craint de trop grossir ainsi la part des petites communes dans le gouvernement du canton, il est facile d'insérer dans la loi que les communes au-dessous de 500 habitants, par exemple, ou, mieux encore, les communes au-dessous de 300 habitants (1) n'auront droit qu'à un délégué, leur maire, et que les hameaux élevés à l'indépendance communale, que les petits villages au-dessous de 100 ou 150 habitants n'auront droit, par élection commune ou par tirage au sort, qu'à un délégué pour plusieurs (2). Quant aux communes au-dessus de 1.000 habitants, on pourrait adopter la proportion proposée par M. Maurice Faure, qui leur attribue un délégué en plus par fraction de 1.000 habitants (3), et suivre cette progression jusqu'à 5.000. Au delà, nous avons admis la possibilité, comme sous le régime de l'an III, de

(1) Il y en avait 10,216 ayant moins de 300 hab. au dénombrement de 1896 ; *Journ. off.* 6 janvier 1897.

(2) Au même dénombrement, 107 communes avaient moins de 50 hab. 868 de 51 à 100 hab., et 4155 de 101 à 200.

(3) Ann. ch. dép. 1895, n° 1208.

laisser les villes à leur indépendance. Pour celles de ces villes, auxquelles se rattacheront des communes rurales, rien de plus simple que de déterminer une proportion au chiffre de leur population dans laquelle ces communes joindront leurs délégués soit au conseil municipal de la ville principale, soit à une commission de ce conseil pour former le conseil cantonal.

Dans ce système, il est vrai, le nombre moyen des membres des conseils cantonaux dépassera sensiblement le nombre le plus élevé prévu dans les divers projets sur le canton. M. Goblet, qui emprunte à la commission de 1851 le minimum de 15 membres, y compris le conseiller général, ne veut pas qu'ils soient plus de 22, disposition que nous retrouvons dans des projets ultérieurs. M. Boudenoot fait varier le nombre de 7 à 15. Nous supposons au contraire ici qu'un conseil cantonal pourra compter 30 ou 40 membres, comme un conseil général ou comme le conseil municipal d'une ville de 50.000 habitants. Où serait le mal à cela? Si les séances en sont plus animées et les discussions plus chaudes, et même, à l'occasion, plus confuses, ce spectacle ne sera-t-il pas préférable encore à ces séances mornes, s'étirant péniblement entre dix ou douze personnes, ou même, avec le projet Boudenoot, entre cinq ou six — car il faut prévoir les absences —, comme en ont ces conseils municipaux de village où chacun joue la prudence, épie son voisin, « se rentre », et où l'on arrive à ne plus même esquisser de discussion du tout?

§ 3. — La présidence du conseil cantonal et le conseiller général.

Passons rapidement sur la durée du mandat, que les principaux projets d'organisation cantonale s'accordent

à faire coïncider avec celle des conseils municipaux. Il est assez naturel, si les conseils municipaux nomment les délégués au conseil cantonal, que ces délégués, comme les membres des commissions hospitalières et de bienfaisance, durent le même temps que leurs mandants. A plus forte raison si les maires, élus pour quatre ans, sont délégués de droit : leurs co-délégués ne doivent pas être placés en situation inférieure ni supérieure. Un renouvellement annuel (1) ou bis-annuel ne laisserait aux conseillers cantonaux le temps de rien apprendre. Un renouvellement sexennal, comme celui des conseillers généraux, plus favorable à la formation des compétences, ne s'accorderait qu'avec le système de l'élection au suffrage universel.

C'est plutôt au sujet de la présidence du conseil cantonal que notre avis va différer encore.

Le plus simple, à première vue, paraît être de confier cette présidence au conseiller général, et c'est, en effet, la solution adoptée dans les projets les plus prudents sur le canton (2). Quel autre rang lui donner, à moins de lui refuser — ce qui ne se soutient pas — l'entrée du conseil cantonal ? Il faut qu'il préside ce conseil ou qu'il n'y mette pas les pieds ; pas de milieu. Et cependant quelle est l'assemblée, ayant conscience de remplir un rôle autre que de pure parade, qui n'aspire à posséder l'entière nomination de son bureau ? Comment croire que des conseils cantonaux occupés se résigneront à être traités autrement que toute autre assemblée élective, qu'ils ne revendiqueront pas le choix des hommes appelés à diriger leurs travaux ?

Il en sera de ces présidents comme des maires, dont un irrésistible mouvement d'opinion démocratique a fini par faire attribuer le choix aux assemblées municipales.

(1) Prop. Maurice Faure.

(2) Prop. Odilon Barrot, Goblet.

Les maires, à la vérité, étaient nommés par le pouvoir central, et les conseillers généraux le sont par le suffrage universel; mais cela même milite contre l'idée de leur présidence, car il y aura quelque incohérence à superposer un mandataire souvent improvisé et n'ayant pas suivi la filière municipale, un homme issu directement du politicisme — à moins qu'il ne doive son élection de conseiller général à l'argent — à d'autres élus que recommanderont plus que lui leur passé local et leur expérience des affaires. Combien cette présidence imposée choquera plus encore, si elle comporte, comme nous le demanderons tout à l'heure, une part de pouvoir exécutif! Nous préférerions au besoin à cet amalgame d'élus de deux suffrages différents, à cette menace de conflit, l'élection du président cantonal par le suffrage des conseils municipaux réunis.

Mais cela ne résoudrait pas encore toute difficulté. Voilà le président nommé, soit par le conseil cantonal, soit par les conseils municipaux ; il dirige l'étude et la discussion des intérêts du canton ; il concourt à l'exécution des décisions du conseil cantonal; ne va-t-il pas, par cela même, condamner le conseiller général à un rôle singulièrement effacé? Celui-ci, dans l'état actuel, est l'avocat de son canton au conseil général; il a des questions à préparer, les municipalités le consultent, le sollicitent. Il va se trouver réduit désormais au rôle d'agent de transmission de vœux, de dossiers qui seront élaborés sans lui et que le président cantonal lui fera tenir avec ses instructions, à peu près comme on fait à un subordonné. En fait, la plus grande somme d'influence et de considération pourra bien aller au président. Et il y a chance, à la fin, que l'on aboutisse au raisonnement suivant : n'est-il pas plus court d'abolir une fonction de conseiller général ainsi diminuée, ou, mieux encore, de la remettre au président cantonal?

Ce serait là une conséquence assez inattendue de la création des conseils cantonaux. Dans notre pays de demi-mesures, elle aura peine à se faire accepter : il y a des situations acquises, on craindra de paraître toucher au suffrage universel. On aimera mieux, puisque la logique démocratique l'exige, laisser les conseils cantonaux élire leurs présidents, et puis s'en remettre au hasard du soin d'apaiser les amours-propres blessés et de dénouer les conflits. Et cependant, qu'y a-t-il là qui doive tant nous troubler ? Imagine-t-on qu'une réforme pareille à la création des conseils cantonaux puisse s'opérer sans avoir son contre-coup sur le système électif préétabli du canton? Pourquoi ce scrupule au moment même où cette création viendra améliorer les conditions générales de la souveraineté populaire ? Il faut, en ces questions, apporter des idées nettes. Les réformes boiteuses, mêlées d'illogisme par la superstition des choses anciennes et des mots, ne donneront jamais que déception. Disons-nous, après tout, que les conseillers généraux auront été des précurseurs, qu'en eux se sera personnifiée une première et imparfaite représentation du canton, une représentation monocéphale précédant la représentation collective et destinée nécessairement à s'effacer ou à se modifier devant cette dernière.....

Considérons enfin, en nous reportant à l'hypothèse émise plus haut d'un remaniement des circonscriptions cantonales et d'une suppression de celles qui ont été découpées dans l'intérieur des grandes villes, que cette hypothèse entraînerait, si elle se réalisait, une réforme du mode de recrutement des conseils généraux ; qu'il faudrait, dans les villes unifiées, faire élire les conseillers généraux au scrutin de liste et proportionnellement à la population et que, la logique nous menant à appliquer la même réforme en tout canton, le principe de la

représentation unitaire du canton et, par suite, celui de la dévolution de la présidence au conseiller général en seraient atteints. Le contraste s'en accroîtrait entre le mandat des conseillers généraux, encore plus dévié vers la politique, et celui des conseillers cantonaux. Or, il ne s'agit pas de réunir ainsi toutes les parties de la vie publique en des mélanges incohérents ; il s'agit de les harmoniser et d'en faire un tout homogène, au contraire.

Tout concourt, en résumé, à nous faire opter pour la délégation des conseillers généraux par les conseils cantonaux et par les conseils municipaux des villes assimilées au canton.

§ 4. — La commission permanente

Le projet de l'Assemblée législative (1851) réunissait les conseils cantonaux en session ordinaire deux fois par an, aux jours fixés par les préfets, avant et après la session ordinaire des conseils généraux. Chacune de ces sessions pouvait durer dix jours. Le projet Goblet double le nombre de ces sessions, qu'il place aux mois de mars, juin, septembre et décembre, mais en abrégeant leur durée à cinq jours. M. Boudenoot parle de réunions mensuelles. Mais nulle part nous ne voyons figurer une *commission permanente* semblable à celle instituée par les articles 69 à 88 de la loi du 10 août 1871 pour les conseils généraux.

L'idée pourtant n'a rien d'inédit. Elle figure dans le programme de Nancy (1). A son abandon dans les projets ultérieurs nous mesurons le chemin qu'auront à

(1) M. Ferrand aussi propose un comité exécutif fonctionnant entre les sessions ; *Les pays libres*, p. 276.

parcourir nos législateurs pour atteindre à une notion du canton véritablement pratique. Selon qu'on l'aura introduite ou non dans la loi d'organisation du canton, on aura fait de celui-ci une réalité ou un vain décor.

Les auteurs des projets que nous citons ont craint, sans doute, de ressusciter sous cette forme les administrations municipales de l'an III et, par elles, d'obnubiler les municipalités de commune. Ils ont mieux aimé, dans l'intervalle des sessions, ne laisser aucun vestige de l'institution cantonale. Il en résulte que, pour exécuter les quelques décisions que les conseils cantonaux auront le droit de prendre, ils ne disposent que du préfet, du sous-préfet ou des maires opérant chacun dans sa commune (1) et que, pour surveiller cette exécution, ils ne nous montrent personne. Tout au plus de vagues *syndics* seront-ils délégués parfois pour recevoir des dons et legs, ou surveiller certains services, ou représenter le canton en justice (2).

Nous nous rendons compte de l'inconvénient qu'il y aurait à trop personnifier au canton une autorité exécutive. Le maire du chef-lieu n'en serait-il pas, en effet, quelque peu diminué ? Le président d'une commission permanente, président en même temps du conseil cantonal, n'emmêlerait-il pas plus ou moins son autorité dans la sienne ? Des conflits ne sont-ils pas à prévoir ? Ces doutes viennent à l'esprit naturellement, et depuis longtemps, du reste, on les a retournés contre l'idée du canton (3). Gardons-nous pourtant de les exagérer. Sans nous arrêter à la solution qui consisterait à charger exclusivement de l'exécution des délibérations cantonales le maire du chef-lieu lui-même, ne pourrions-nous prendre modèle sur la législation de l'an III, qui

(1) Projet Goblet, art. 35.

(2) Projet Goblet, art. 38 et 39.

(3) Saint-René Taillandier, dans *Revue des Deux-Mondes*, 15 juillet 1872.

assemblait les municipalités de canton trois fois par mois, dans des conditions assez analogues à celles qui seraient faites aux commissions cantonales, et qui, tout en investissant le président d'attributions plus étendues que n'en aura de toutes façons le président du conseil cantonal, laissait au maire ou « agent municipal » du chef-lieu une partie de la besogne administrative (1) ? Celui-ci pouvait faire les convocations au lieu et place du président ; il ouvrait, en son absence, les paquets adressés à l'administration cantonale, il surveillait les bureaux ; il faisait fonction, en un mot, de vice-président (2). Or il n'y aurait rien de plus simple que de lui réserver cette fonction encore dans la loi future sur le canton. Il serait de droit l'un des vice-présidents, quand il ne se trouverait pas être le président élu. Il représenterait avec le président le canton, dans l'intervalle des réunions mensuelles ou bi-mensuelles ou hebdomadaires — car chaque canton se ferait ici un peu sa règle — de la commission permanente. Celle-ci garderait ainsi l'essentiel de ses attributions exécutives et toutes les situations, tous les amours-propres seraient saufs. Car seule une assemblée sans force et dont les délibérations sont de pure forme peut se passer entièrement d'agents émanés d'elle pour l'exécution de ses décisions ou la surveillance de cette exécution.

Nous pensons même que c'est en partie pour l'avoir trop oublié que les auteurs des projets sur les conseils cantonaux n'ont pas mieux réussi jusqu'ici à entraîner l'opinion des chambres et du public. Un intérêt trop faible a paru s'attacher à cette innovation mutilée, trop semblable au conseil d'arrondissement, et on a

(1) Décret du 21 fructidor an III, art. 4, 5 et 6.

(2) Le président, élu pour deux ans, devait se rendre au moins deux fois par décade au chef-lieu de canton, s'il n'y était pas résident ; article 4.

conclu par l'habituel : à quoi bon ? Non pas qu'il fût urgent de créer un pouvoir exécutif cantonal — présidence ou commission — pour lui donner un rôle tout semblable à celui de nos municipalités ou des municipalités cantonales de l'an III : on ne ferait ainsi qu'installer la guerre à demeure entre les deux gouvernements de la commune et du canton, et encore manquerait-il, à côté de cet exécutif cantonal, une représentation du pouvoir central ; l'équivoque que nous avons signalée dans la situation des maires, agents à la fois de l'Etat et de leurs communes, se reproduirait au canton. Mais il fallait au moins, dans l'organisation proposée, que les deux pouvoirs, municipal et cantonal, fussent définis l'un et l'autre et pussent évoluer parallèlement.

Le problème, en résumé, consiste à constituer le *canton complet*, pour qu'il soit véritablement organique, et à différencier les pouvoirs locaux, pour les équilibrer.

Nous dirons plus loin sous quelle forme la représentation de l'Etat nous parait le mieux réalisable au canton. Nous nous expliquerons sur l'administration du canton proprement dite, que nous faisons reposer sur un secrétariat. Quant à la commission cantonale, investie de la fonction exécutive dans l'organisation nouvelle, voici comment nous concevons son fontionnement propre.

Elle tiendrait par sa nature à la fois de la commission départementale et de la municipalité, mais plutôt de la municipalité. Comme la commission départementale, elle se réunirait à des époques déterminées, elle exercerait un contrôle général, elle rendrait compte au conseil cantonal et préparerait les questions qui lui sont soumises ; elles statuerait sur certaines affaires d'intérêt secondaire ou qui lui seraient renvoyées par le conseil cantonal. Comme ayant puissance exécutive, elle aurait à gérer les propriétés cantonales, à diriger

les travaux exécutés pour le compte du canton, à passer les baux, marchés et autres actes intéressant le canton, à surveiller les établissements cantonaux, à nommer aux emplois du canton, à représenter le canton en justice, à préparer et proposer les budgets, à ordonnancer les dépenses et, d'une manière générale, à exécuter les décisions du conseil cantonal. Son président n'agirait qu'en accord avec elle et sous condition de l'approbation de la majorité de ses membres. En un mot, nous appliquerions au canton le principe du gouvernement collectif.

Ceci répond à l'objection dont nous venons de parler et qui se tire du conflit possible avec les autorités communales. La même raison qui commande l'unité de direction et d'exécution dans la commune nous paraît commander l'impersonnalité du pouvoir exécutif au canton. Le président cantonal, pour l'équilibre des diverses parties du gouvernement local, ne doit exercer qu'un pouvoir présidentiel.

§ 5. — Les attributions du conseil cantonal et ses rapports avec les communes et les établissements publics cantonaux.

Continuons à suivre pas à pas les projets d'organisation du canton. Après avoir réglé la nomination, la composition et le mode de fonctionnement des conseils cantonaux, il s'agit maintenant de régler leurs attributions.

Ces projets le font avec un luxe de détails qui s'augmente de l'un à l'autre, en manière d'érudition administrative. Nous y lisons que « le conseil cantonal procède à la sous-répartition entre les communes du canton du contingent cantonal des contributions directes fixé par le conseil général », — qu'il « est appelé tous les ans,

avant la session ordinaire du conseil général, à donner son avis sur les demandes en réduction des contributions formées par les communes », — qu'il dresse la liste préparatoire du jury en remplacement de la commission de maires instituée par l'article 8 de la loi du 21 novembre 1872 ; et ces points évidemment ne peuvent faire difficulté, autant du moins que, pour l'impôt, le système de la répartition, et, pour le jury, le système de listes actuel seront maintenus. Sur une dizaine d'articles (circonscriptions territoriales des communes, sections électorales, bureaux de poste, création ou suppression d'offices de notaires, d'avoués, etc.), on nous dit que les conseils cantonaux auront un simple avis à exprimer, et à cela nulle difficulté non plus. Quant aux vingt ou vingt-cinq autres matières sur lesquelles on leur accorde pouvoir de délibération proprement dit (acceptation des dons et legs, assurance des bâtiments cantonaux, concessions de tramways, règlements relatifs au curage des cours d'eau, etc.), qui n'y consentirait à première vue ?

L'écueil était, en voulant doter les conseils cantonaux, de trop déposséder les conseils municipaux, et, sous le prétexte qu'ils représentent un degré supérieur, d'ajouter leur tutelle à celle qui, suffisamment déjà, s'appesantit sur ces derniers. Cet écueil, les dits projets l'ont en général évité. Donner aux conseils cantonaux les bans de vendange, à demi disparus du reste, ou l'échenillage, ou la décision — en premier ressort du moins — sur les marchés d'approvisionnement à établir dans l'étendue du canton, ou la fixation de la part contributive des communes aux dépenses des travaux intéressant plusieurs communes du canton, ce n'est pas en effet trop attenter à l'indépendance communale. Le point important est, quand une délibération cantonale aura arbitré la participation d'une commune à une dé-

pense entre plusieurs ou quand elle aura pu faire tort à une possession d'état, de réserver à la commune intéressée le recours à une autorité supérieure ; or, à cet égard, les projets paraissent régler convenablement les garanties et la procédure à suivre.

D'autres dispositions, toutefois, nous semblent plutôt forcer la dépossession des conseils municipaux. Tel l'article du projet Goblet qui confie au conseil cantonal la nomination des commissions de gestion des biens indivis entre plusieurs communes (1). N'est-il pas plus équitable de laisser cette nomination aux conseils municipaux des communes intéressées ? Et où est la nécessité de transporter au conseil cantonal, comme le fait le même projet, les attributions de police des maires en ce qui touche les règlements permanents relatifs à la salubrité des subsistances, à la fidélité du débit des marchandises mises en vente publique, aux incendies, épidémies et autres événements calamiteux, et à la divagation des insensés et des animaux malfaisants ? (2). Cette disposition ne se retrouve pas dans les projets ultérieurs, et c'est assez, en effet, du droit attribué au préfet par l'article 99 de la loi de 1884 « de prendre toutes mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques, dans tous les cas où il n'y aura pas été pourvu par les autorités municipales. »

Par contre, nous accorderions au conseil cantonal, pour des raisons qui seront exposées au chapitre IX, un droit d'observation sur les comptes et budgets municipaux et, dans la mesure où le canton sera directement intéressé, un droit de recours au besoin. A cet effet, nous les lui communiquerions dans la session consécutive à celle des conseils municipaux où ils ont été votés.

(1) Projet Goblet, art. 32, § 12.
(2) Même projet, art. 34.

Nous croyons également que lorsqu'un conseil municipal est dissous et remplacé par une délégation spéciale, en application de l'art. 44 de la loi de 1884, une part devrait être faite au conseil cantonal dans l'administration provisoire de la commune atteinte par cette dissolution. Il serait utile même qu'il pût signaler les fautes lourdes et les irrégularités susceptibles de motiver une telle mesure ; car il doit y avoir pour les communes prodigues ou incapables, comme pour les particuliers, des cas où puisse être prononcée leur interdiction.

En ce qui concerne les établissements publics cantonaux, nous renvoyons aux développements du prochain chapitre et de la fin du chapitre IX. De quelque façon que la loi organise le recrutement de leur personnel directeur, par le suffrage universel, par le choix préfectoral, par le choix du conseil cantonal, par ces deux choix combinés ou selon leur charte de fondation, leur situation vis-à-vis du conseil cantonal présente trop d'analogie avec celle des bureaux de bienfaisance et des hôpitaux-hospices vis-à-vis des conseils municipaux des communes où ils sont établis pour qu'il vienne à l'esprit de leur appliquer un régime différent. Le contrôle qu'exercent sur ces derniers les conseils municipaux, la loi du 22 mars 1890 sur les syndicats de communes l'organise au profit des comités administratifs de ces syndicats sur leurs établissements charitables. Il suffira — et c'est ce que font les projets que nous analysons — de le transporter aux conseils cantonaux.

Et nous n'entendons pas parler seulement des établissements charitables. La loi devra s'exprimer en termes assez généraux pour permettre d'accueillir et de ranger sous le même contrôle des établissements publics ayant tous autres objets. Nous dirons presque que la pluralité de ces établissements et la diversité de leur objet s'identifient à nos yeux avec l'idée du canton. Si dans la com.

mune française, en général si petite, un principe doit naturellement prévaloir, le principe posé par Stuart Mill qui veut qu'il n'y ait qu'un corps électif pour toute la besogne locale (1), dans la sphère du canton l'objectif pourra être, au contraire, de faire administrer, selon la formule de M. Paul Deschanel, les *intérêts spéciaux* par des *pouvoirs électifs spéciaux*.

Que ces pouvoirs se multiplient donc ; que librement fonctionnent, à côté du conseil cantonal, les commissions cantonales de toute nature, également constituées en établissements publics, il ne s'en tirera que profit pour la chose publique. Mais sur ces pouvoirs différents, sur ces commissions poursuivant séparément leur tâche, il faut un contrôle commun, et ce contrôle, c'est au conseil cantonal qu'il appartiendra de l'exercer.

§ 6. — D'UNE REPRÉSENTATION DU POUVOIR CENTRAL AU CANTON

La représentation du pouvoir central au canton par un agent spécialement accrédité à cet effet avait été ébauchée par la Constitution du 5 fructidor an III. Son article 191 porte : « Le Directoire exécutif nomme auprès de chaque administration départementale et municipale un commissaire qu'il révoque lorsqu'il le juge convenable. Ce commissaire surveille et requiert l'application des lois ». Le décret du 21 fructidor suivant oblige ce commissaire à la résidence ; il lui donne le droit d'assister à toutes les délibérations et d'y être entendu : « Il n'en sera pris aucune qu'après qu'il aura été ouï » (2).

(1) Stuart Mill, *Le Gouvernement représentatif*, trad. fr. p. 321.
(2) Art. 15.

La police restant aux mains des municipalités, cette fonction, limitée à la surveillance, au droit d'observation, n'était en fait qu'une sinécure. Elle convenait éminemment à des rentiers locaux, désireux de considération et de tranquillité. L'expérience en a trop peu duré cependant, comme l'a remarqué Eusèbe Salverte (1), pour que nous soyons en mesure d'émettre sur elle un jugement documenté.

Pour tenir le même emploi, les auteurs des projets sur le canton ne voient que le préfet, ou le sous-préfet, ou le délégué chargé par eux de les représenter (2). Ce fonctionnaire aura plus à faire que celui de l'an III, puisqu'ils lui confient l'examen préalable des affaires soumises au conseil cantonal et leur exécution. Tel le préfet représente à la fois devant le conseil général le pouvoir exécutif central et le pouvoir exécutif départemental. Mais, indépendamment de l'objection qui s'attache à ce cumul de deux rôles si différents par le même personnage, n'est-ce pas, même en nous plaçant au point de vue du seul intérêt du pouvoir central, un très sérieux inconvénient que préfet ou sous-préfet aient, pour siéger avec les élus du canton, à se déplacer de leur chef-lieu? Soyez persuadés qu'ils y trouveront prétexte le plus souvent à ne pas se déranger, à procéder par transmission de pièces ; ou bien — les sous-préfets, pas plus que les préfets, ne possédant le don d'ubiquité, — le conseil verra s'introduire en séance quelque chef ou sous-chef de bureau, correct sans doute en son attitude, très entendu aussi aux choses de l'administration publique et parfois désireux de plaire, mais sans autorité réelle et, en tous cas, fort détaché des choses du canton, qu'il ne fera qu'entrevoir un moment.

(1) Dans la discussion de la loi du 21 mars 1831.

(2) Projet de la commission de 1851, art. 15 ; projet Goblet, art. 16 ; proposition Boudenoot, art. 11, etc.

M. Boudenoot, lui, compte sur le zèle ambulatoire des sous-préfets. Il doit être, selon lui, moins que jamais question, avec le régime nouveau du canton, de les abolir. « Ils auront, dit-il, à témoigner d'une activité plus soutenue ; ils auront à visiter les principales communes, et notamment les chefs-lieux de canton un peu plus souvent qu'une fois par année » (1). Et pour qui ne voudra pas fatiguer son imagination à rechercher des combinaisons trop neuves, cela semble très bien déduit en effet. Voici donc ces honorables fonctionnaires occupés enfin à quelque chose. Ils vont et viennent, ils interrogent, ils pérorent, ils distribuent force poignées de mains, ils réprimandent à regret, ils s'ennuient surtout. Mais demandez-leur de diriger la police locale, laquelle, en dehors des villes au-dessus de 40.000 habitants, atttend toujours d'être organisée, comment le feraient-ils, à moins de se fixer au canton ? Dans un rapport remarquable, M. de Chabrol, en 1872, regrettait les commissaires de police cantonaux supprimés en 1870 (2). Il demandait qu'on les rétablît, mais en relevant leur fonction et leur caractère, en les assimilant aux préfets et sous-préfets. C'est à la création de quelque emploi de ce genre qu'il vous faudra plutôt conclure. D'autres y avaient pensé avant M. de Chabrol. Quelqu'un avait même parlé de *sous-préfectures par cantons* (3). Victor de Broglie, dans le même ordre d'idées, avait proposé les juges de paix ; il les faisait présider le conseil cantonal et embrigadait sous leur main les gardes-champêtres (4).

De toutes façons, on en viendra à cantonaliser la représentation du pouvoir central. Le danger seulement

(1) Dans *Revue pol. et parl.*; avril 1898, p. 90.

(2) *Journal officiel;* 1872, p. 5686.

(3) Antoine Arago, *Préfectures générales et sous-préfectures par cantons*, Paris, 1858.

(4) *Vues sur le gouvernement de la France.*

sera d'y trop bien réussir. L'évolution qui s'opérera dans le sentiment du public à l'égard de la nouvelle institution, qui ne la devine en effet? N'est-il pas à prévoir que libéraux et démocrates s'uniront bientôt pour protester contre ce qu'ils vont appeler une décentralisation à rebours? Ils parlent de pression administrative, ils s'échauffent, ils s'écrient qu'au contraire on n'a fait qu'aggraver le fonctionnarisme de l'an VIII et river aux élus locaux de nouvelles chaines. Bientôt surgit aussi l'inévitable conflit entre le président cantonal — ou le conseiller général — et le fonctionnaire de l'Etat placés en vis-à-vis. L'opinion n'hésite pas un instant, elle prend parti pour ses élus. De toutes parts s'inscrit sur les programmes électoraux le remplacement des sous-préfets ou commissaires cantonaux par des magistrats élus. Vous aurez la répétition de ce qui s'est passé pour les maires et le même résultat final.

Après quoi, malheureusement, vous ne serez pas beaucoup plus avancés. Car le président cantonal, resté seul, ne saurait être, plus que les maires de commune, l'homme des tâches bureaucratiques exigées par l'administration supérieure: l'élu porterait tort au fonctionnaire, et réciproquement. Le juge de paix lui-même serait déplacé dans ce rôle, et c'est d'une tout autre façon que nous concevons l'accroissement de son rôle dans le canton renouvelé.

Comme, d'autre part, il ne saurait être question non plus de laisser le représentant du pouvoir central en rang trop inférieur, au rang, par exemple, de l'ancien commissaire de police impérial, nous voilà, semble-t-il, d'élimination en élimination, bien embarrassés. La difficulté serait-elle donc sans issue? Oui, en apparence, si nous nous en tenons à l'habituelle façon de traiter le problème. Mais entrons plus avant dans le sujet, demandons-nous s'il n'est pas quelque autre moyen de

l'aborder qui nous rapprochera de la solution cherchée; et d'abord posons-en exactement les termes.

De quoi s'agit-il en résumé ? Il s'agit :

1° De créer au canton une représentation de l'Etat et de la Loi qui ne soit ni trop inférieure ni purement nominale, qui attire au contraire le respect de tous et se montre de plus en plus active et bienfaisante ;

2° D'assurer par une organisation appropriée l'expédition de la besogne administrative et bureaucratique ;

3° De sauvegarder, ce faisant, l'indépendance des pouvoirs électifs municipaux et cantonaux dans la gestion des intérêts remis entre leurs mains.

Sur le premier point, nous n'avons pu faire confiance, ni à un élu du suffrage cantonal, ni à un fonctionnaire analogue au sous-préfet ou à l'ancien commissaire de police impérial. Le juge de paix prêterait moins à objection, pourvu qu'une réforme judiciaire le rendît plus indépendant; mais sa fonction l'immobilise trop sur son siège. Cela étant, pourquoi ne pas simplement doubler ce juge et le faire assister par un fonctionnaire du même ordre, mais possédant l'activité et la mobilité qui lui font défaut? Pourquoi, en d'autres termes, ne pas revenir à l'idée d'un *ministère public*, comme en l'an III, mais d'un ministère public plus occupé et qui n'ait rien non plus de commun avec ce qui fonctionne aujourd'hui sous ce nom dans nos prétoires de paix? Là est la clef qui nous ouvre l'issue vers tout le reste. Procureur ou substitut cantonal, de quelque nom qu'on veuille l'appeler, ce fonctionnaire, que nous relierons, comme le juge cantonal, à la magistrature générale, n'aurait pas seulement à surveiller avec celui-ci et à requérir l'application des lois, il exercerait, sous son contrôle, des attributions toujours plus nombreuses se rapportant à la représentation, non seulement de la jus-

tice, mais de plusieurs autres services de l'Etat. Nous reviendrons sur ce sujet au chapitre VII.

Quant à la besogne administrative et bureaucratique, nous la classerons en deux catégories : les services d'État et les services cantonaux proprement dits. Pour la première, qui réclame évidemment au canton d'autres fonctionnaires encore que le procureur ou substitut cantonal, nous verrons au prochain chapitre qu'il suffit que les principaux services aient au canton leurs agents particuliers. Ce sera le *déplacement de l'axe administratif*. Et les services d'État non représentés feraient l'objet d'une institution que les projets sur le canton, que nous avons analysés, laissent à peine soupçonner dans un coin d'article et sur laquelle pivoteraient également les services cantonaux : le secrétariat cantonal.

§ 7. — Le secrétariat cantonal

Sur ce secrétariat, les dits projets n'ont qu'une ligne : Le secrétaire de la mairie du chef-lieu de canton, selon les uns (1), le greffier de la justice de paix, selon les autres (2), remplit auprès du conseil cantonal les fonctions de secrétaire et d'archiviste ; ou bien, s'ils laissent au conseil cantonal la désignation de son secrétaire, ils lui annexent le secrétaire de mairie du chef-lieu de canton comme secrétaire adjoint (3). Et ce détail, après tout, n'offre aucune importance dans un système qui n'organise, en guise de canton, qu'un simulacre d'assemblée : tout fonctionnement de secrétariat doit s'y réduire à peu près à rien.

(1) Projet Goblet, art. 7.
(2) Prop. Boudenoot, art. 6.
(3) Prop. Colfavru, art. 28.

Le secrétariat de l'an III, au contraire, constituait un véritable organe administratif. Un secrétaire en chef, nommé et destituable par la municipalité de canton (1), avait sous ses ordres des employés nommés et révocables par lui. La loi lui imposait la résidence (2) et vingt-quatre ans d'âge (3). Elle lui donnait la garde des papiers, la signature des expéditions. Elle faisait en un mot de lui un véritable fonctionnaire. C'est sur ce type évidemment que nous devrons modeler le secrétariat en organisant le canton complet.

Nous ne le ferions pas dépendre toutefois d'une seule autorité. Le secrétaire cantonal aura double caractère, celui d'agent administratif de l'Etat et celui de chef de bureau pour le canton. A ce double titre, l'État et le conseil cantonal doivent avoir part tous deux à sa nomination comme à sa révocation.

Nous imposerions donc à celui des deux qui disposera du droit de nomination ou de révocation l'obligation de s'assurer l'agrément de l'autre. Le secrétaire aurait à justifier d'un stage ou d'un examen, il serait assermenté. L'État fixerait ses appointements, selon la classe, et le canton les suppléments. Les services au canton lui compteraient pour son avancement dans la carrière administrative et la retraite (4). Il ne faut pas qu'il se sente à la merci d'un caprice ni bloqué dans son emploi comme un secrétaire de mairie. Le conseil cantonal désireux de conserver un secrétaire éprouvé saura qu'il doit augmenter son traitement ou ses gratifications.

Moyennant ces garanties, le secrétariat pourra se recru-

(1) Loi du 19 Vendémiaire an IV, art. 13.

(2) Loi du 21 Fructidor an III, art. 17.

(3) Loi du 25 Floréal an IV.

(4) Arrêt du Conseil d'Etat du 7 janvier 1896 : Les services rendus dans les administrations départementales et municipales ne comptent pas comme services dans une administration ressortissant au gouvernement pour la retraite du décret du 4 juillet 1806, art. 8.

ter d'administrateurs instruits à qui l'on aura le droit de demander travail et dévouement. Nous les comparerons, toutes proportions gardées, aux bourgmestres appointés des villes de la Prusse rhénane, sortes d'agents techniques qui se louent aux villes par contrat (1), ou encore aux *clerks* ou *town-clerks*, qui, dans les bourgs anglais ou, aux Etats-Unis, dans les towns de la nouvelle Angleterre, sont chargés de la préparation des affaires et de l'expédition de la besogne courante. Ces town-clerks sont des personnages importants ; ils centralisent les services locaux ; leurs appointements, dans des villes comme Manchester ou Liverpool, arrivent à égaler ceux d'un ministre. Ils n'en demeurent pas moins subordonnés à la municipalité qui les nomme ; ils ne sont, à quelque taux que leur traitement s'élève, que des commis. La différence serait que les secrétaires cantonaux se rattacheraient au corps de l'administration générale.

Voilà le secrétariat organisé. Essayons maintenant de nous représenter son fonctionnement et les rapports du *secrétaire-chef* avec les élus des communes et du canton, avec la commission permanente et son président, avec l'administration supérieure.

Tout nous indique que ces rapports vont suivre un cours pacifique, parce que les antagonismes ont été d'avance écartés. Le plus souvent, et sans qu'il soit nécessaire que la loi en fasse une obligation, le secrétaire-chef sera secrétaire en même temps de la mairie du chef-lieu de canton. Cela seul déjà lui marque son rang. Entrons. Le voici dans son cabinet, avec son ou ses secrétaires-adjoints et ses expéditionnaires travaillant sous ses yeux. Avec eux sans répit, il confectionne des

(1) Ainsi Bonn, dont M. Max Leclerc a donné une monographie, est administrée par un bourgmestre nommé pour 12 ans. Ses appointements, en 1889, étaient de 9.375 francs et ceux de son adjoint de 3.750 ; *La vie municipale en Prusse, Une ville de la province du Rhin.*

états, établit des comptes, délivre des expéditions, faisant face à une multitude d'écritures qui ne lui coûtent pas, parce qu'il en a le courant. Il a recueilli à peu près tous les *pensums* que la préfecture infligeait aux mairies : réponse aux incessants questionnaires, mercuriales, recensements, statistiques, etc. Les dépôts d'imprimés et de statuts d'associations, les déclarations d'institutions libres et d'ouverture d'écoles ou de débits, les déclarations d'accidents, les déclarations d'origine, etc., et, en général, toutes déclarations ou attestations quelconques peuvent se faire entre ses mains. Les attributions d'ordre notarial que la loi conférait aux mairies : copies certifiées, certificats de vie, consentement des parents à mariage, etc., lui sont aussi revenues naturellement. Et sur toutes ces pièces, que revêtait et que pourra d'ailleurs, en partie, continuer à revêtir la signature municipale, la sienne désormais suffira. Rien là, on le voit, qui sollicite l'intervention des élus municipaux ou cantonaux ni qui touche de façon quelconque à leur autorité. Le secrétaire, sans doute, s'érige ainsi en fonctionnaire, il appartient à l'Etat ; mais il ne domine pas plus les élus locaux que ne les dominent l'instituteur, le percepteur ou l'agent voyer, lesquels ont toujours intérêt au contraire à leur témoigner de la déférence, parce qu'une partie de leur traitement ou de leurs gains s'établit par eux.

Ce qui le lie au conseil cantonal et à ses mandataires, c'est le travail des écritures relatives à ses délibérations et à leur exécution ; il les aide à dresser les comptes et budgets du canton, il prépare les ordonnancements, titres de recettes, lettres de service et états divers qui peuvent réclamer la signature de la commission cantonale ou de son président délégué ; il n'a pas, pour tous ces soins, à sortir du rôle du secrétaire proprement dit. La commission cependant poursuit en pleine autorité

l'accomplissement de la tâche qui lui est dévolue. Réunie à intervalles réguliers et toutes les fois que la marche des affaires l'exige, elle le domine et lui reste chaque jour présente par son président, ou, comme nous avons dit, par le maire du chef-lieu de canton, ou encore — car peu importe cette organisation de détail — par le *semainier* ou *quinzainier* que le roulement aura désigné pour le remplacer et pourvoir à la correspondance. Cette présence n'est pas la seule. Chaque jour aussi, pour ainsi dire, se marque par la réunion, soit de quelque commission d'études du conseil cantonal, soit de l'un des conseils, bureaux ou commissions que la loi aura créés pour les écoles, l'assistance, l'hygiène, la protection ouvrière, etc., dans le canton, soit de syndicats nés de la libre initiative du conseil cantonal et des communes et de l'esprit d'association local. Et chacun de ces pouvoirs, chacun de ces commissaires ou syndics a quelque tâche aussi à fournir au secrétariat.

Le secrétaire cantonal se trouve ainsi remplir un rôle des plus importants. Il est devenu l'instrument indispensable de tout ce qui se fait dans le canton, au moins de tout ce qui ne s'y est pas spécialisé — et cela dépend de l'importance du canton — en établissements ou administrations entièrement autonomes. Sa main est dans tout, elle n'arrête rien.

Est-il besoin de faire ressortir la logique et la simplicité de cette organisation ? L'Etat, le canton, les communes y trouvent également leur sauvegarde. Loin que les municipalités des communes en puissent être diminuées, il est à prévoir, au contraire, que la pratique s'établira bientôt pour elles de recourir au secrétaire en toute occasion. Il deviendra leur conseiller et leur guide habituel. Documenté sur toutes matières administratives, entouré de ses recueils, de ses répertoires et de ses fiches, c'est auprès de lui qu'elles viendront chercher

le renseignement légal et technique et se prémunir en tout cas embarrassant, sans avoir à fatiguer de démarches et d'interrogations le préfet et ses bureaux.

Et quel mal y aurait-il à ce qu'une commune rémunérât le secrétaire cantonal ou quelqu'un de ses auxiliaires pour s'occuper de ses dossiers, pour l'aider au classement de ses archives, à la mise en état de ses projets, à la rédaction de ses délibérations municipales? Ce genre de louage de services aux communes rappellerait un peu celui qui se pratiquait dans la Savoie avant son annexion à la France. Cinq ou six communes donnaient leur clientèle à un notaire, avoué ou avocat « qui les visitait tour à tour, leur fournissait le secours de son savoir et de son intelligence, assistait à leurs délibérations, et de plus leur prêtait sa main pour écrire, comme le secrétaire actuel de la mairie » (1). Les communes d'un canton, libres de recourir de même au personnel du secrétariat, détermineraient ainsi le degré d'utilité qu'elles doivent retirer de l'institution du canton.

Considérons en outre que le secrétariat cantonal offrirait le moyen de formation qui a manqué jusqu'ici aux syndicats de communes. Les communes qui désireront ajouter entre elles au lien cantonal établi par la loi un lien plus direct pour des objets déterminés s'y décideront d'autant plus facilement qu'elles sauront avoir sous la main l'organisation de bureau que ces objets nécessitent. L'essor des syndicats de communes, arrêté jusqu'ici, nous apparait ainsi lié étroitement à celui du canton.

La forte constitution du secrétariat cantonal serait précieuse encore dans les cas, que la loi devra prévoir, où l'installation municipale des communes est trop dé-

(1) Taine, *Le régime moderne*, t. I, p. 417 ; voy. aussi J. Ferrand, *Les pays libres*, p. 285.

fectueuse pour un fonctionnement de mairie régulier. Certaines communes n'ont pas de mairie méritant, même approximativement, ce nom, d'autres n'ont pas de mairie du tout : un placard, un bahut perdu dans une salle à tout usage, avec des monceaux de pièces qui viennent s'y empiler confusément, voilà toute leur conservation d'archives. Nulle idée du classement ni du dossier. Des affaires s'oublient, des intérêts importants sont négligés et le préjudice peut en retomber lourdement sur les administrés. Nous voudrions que lorsqu'un tel état de choses est signalé, l'intervention administrative du canton, c'est-à-dire de son secrétariat, fût de droit. L'individualité de la commune ne serait pas atteinte, ses élus retiendraient pouvoir entier de gestion. La loi fixerait seulement les éléments indispensables d'une installation municipale, faute de quoi les écritures et les archives émigreraient au chef-lieu du canton.

CHAPITRE VI

DÉVELOPPEMENT DES SERVICES CANTONAUX

Odilon Barrot écrivait en 1865 : « Plus la question du canton sera approfondie, et plus on verra le parti qu'on peut tirer d'une telle institution, tant pour faciliter l'émancipation des communes rurales que pour donner une impulsion plus vive et une meilleure direction à leurs services spéciaux et même pour ajouter à l'énergie de l'action centrale quand elle a besoin de s'exercer. » (1)

C'est sur le parti que l'on peut tirer, en effet, de l'institution du canton pour l'amélioration des services locaux que va porter notre examen. Nous venons de la constituer avec son personnel et sa représentation propres. Qu'en ferons-nous ? telle est maintenant la question. Il ne vaudrait pas la peine d'avoir ajouté cet organisme à l'ensemble politique et administratif existant si nous n'avions pas par avance en nous une idée suffisamment définie d'un plan, d'un programme auquel il doit être employé ; nous n'aurions fait qu'installer en nouveau lieu quelques personnages honorifiques et quelques scribes de plus.

(1) Lettre aux auteurs du projet de décentralisation de Nancy, 22 mai 1865.

Les applications à étudier sont, comme l'indique Odilon Barrot, de deux sortes. Les unes se rapportent à des services qui ne se sont organisés ou essayés jusqu'ici que dans le cadre de la commune et qui sont, en somme, d'ordre municipal ; les autres se rapportent à des services d'Etat qu'il faudrait réformer et porter à un plus haut degré de rendement et d'utilité.

Bien entendu, nous n'entrerons pas, à propos de chacune d'elles, dans un détail approfondi qui excèderait, soit la patience du lecteur, soit notre compétence. La matière est trop étendue pour pouvoir être épuisée en ces deux ou trois cents pages. Nous nous rendons compte, d'un autre côté, que plus d'une idée pratique, qui plus tard se déduira naturellement du principe cantonal une fois réalisé, doit échapper à notre esprit toujours limité dans sa progression du connu à l'inconnu. Il faut compter sur la logique interne des choses. Les évidences se feront successivement. Contentons-nous ici de quelques données principales.

§ 1. — Le canton et l'administration militaire

Nous passerons rapidement sur les applications d'ordre militaire.

Le tirage au sort se fait au chef-lieu de canton, le conseil de révision s'y réunit tous les printemps ; jadis la garde nationale fut organisée par cantons. On admettra, pensons-nous, sans autre démonstration, que les engagements volontaires, la transmission et l'instruction des demandes de congé, de dispense et de sursis, la réunion des renseignements sur les ressources et approvisionnements en cas de manœuvres ou de guerre, etc., qui infligent aux maires et à leurs secrétaires-instituteurs des écritures multiples où souvent ils s'embrouil-

lent, gagneraient en sûreté, en régularité, à se concentrer également au canton. Les maires ont aussi la charge de publier les ordres d'appel individuels ou collectifs, de les faire parvenir à la connaissance des hommes de la réserve et de la disponibilité, de préparer les logements et cantonnements de troupes et d'en tenir les états à jour; ils dressent les tableaux de recensement pour la conscription, les états de chevaux, mulets et voitures sujets à réquisition, et, de concert avec les contrôleurs, les rôles de la taxe militaire; la correspondance des sous-intendants militaires à tout instant les assaille. En cas de mobilisation, l'autorité militaire se repose sur eux du soin d'assurer l'exécution des mesures qu'elle a fixées à l'avance. Tout le patriotisme qu'ils peuvent y apporter n'empêche pas cependant que les états de logement et de cantonnement soient d'ordinaire assez irrégulièrement tenus, ni que les renseignements qu'ils fournissent sur les vivres, fourrages, etc., soient recueillis par eux plutôt à la légère, quand ils ne préfèrent pas, pour plus de célérité, les inventer. Quant aux dispenses et aux congés, il est rare que ces élus refusent leur apostille aux demandes même les moins justifiées de leurs électeurs.

L'Etat évidemment aurait avantage, sans écarter absolument les maires, à commissionner d'autres auxiliaires. M. Joseph Ferrand croit pouvoir utiliser les conseils cantonaux : il veut qu'ils aident le gouvernement dans toutes les opérations relatives au recrutement militaire, aux exercices de la réserve, à l'achat et au placement des chevaux dans l'armée, etc. (1). Nous ne voyons pas bien les conseillers cantonaux dans ce rôle qui nous parait nécessiter plutôt un fonctionnaire spécial ; mais c'est bien au canton que nous placerions ce

(1) J. Ferrand, *Les Institutions administratives*. Voy. aussi art. de M. Boudenoot dans la *Rev. pol. et parl.* d'avril 1898.

fonctionnaire. Il se trouvera toujours quelque officier de la réserve ou de l'armée territoriale heureux d'accepter, pour une faible rémunération, la surveillance et la direction des choses militaires d'un canton. C'est à lui, sous le titre, par exemple, de *délégué militaire* ou de *commandant cantonal*, que nous remettrions la responsabilité, sinon entièrement la tenue des écritures que nous venons d'énumérer et qui feraient l'objet d'un partage entre lui, le secrétaire cantonal et la gendarmerie. Il aurait, d'une manière générale, la correspondance avec le bureau militaire de la préfecture, le bureau de recrutement, l'intendance et les chefs de corps. Il veillerait au logement et au cantonnement des troupes de passage, leur apportant un concours d'autant plus précieux qu'un récent décret a supprimé le système des *gîtes d'étapes* qui limitait les mouvements de troupes à un certain nombre de routes et de communes et autorisé leur répartitition sur les communes voisines, suivant les circonstances (1) ; le commandant cantonal en serait juge avec les chefs de colonne et dispenserait ceux-ci d'avoir à tout improviser en pays inconnu.

A lui également reviendrait l'instruction des affaires de soutiens de famille et autres du même ordre. Enfin, nous lui attribuerions la mission de surveiller les sociétés militaires ou de tir et les armes et munitions qui leur sont prêtées par l'autorité militaire, de guider ces sociétés, de les noter et de les encourager ; mission que nous étendrions même aux sociétés de gymnastique, lesquelles se confondent plus ou moins, d'ailleurs, avec les sociétés de tir. Le déclin actuel de ces sociétés et les querelles intérieures qui les disloquent tiennent peut-être en partie à l'absence de chefs autorisés qui les voient de près, les stimulent, leur fassent sentir un commandement et délivrent à leurs membres

(1) Décret du 20 décembre 1899.

individuellement des attestations indiscutées leur valant ensuite au régiment des avantages déterminés.

Cette représentation directe de l'autorité militaire au canton deviendrait une nécessité sous le régime des milices vers lequel on nous achemine aujourd'hui. Si l'on adoptait — mais ce n'est guère le moment, semble-t-il — le service de deux ans, et à plus forte raison si l'on adoptait celui d'un an, il n'y aurait pour ainsi dire plus d'éducation militaire au régiment. Il faudrait y suppléer par des réunions périodiques dans le genre de celles que réclamait déjà, en 1829, le général Morand comme condition du service de trois ans (1), réunions auxquelles seraient assujettis, soit les hommes libérés du service, soit, à titre préparatoire, les jeunes gens de 17 à 20 ans, comme le veut M. Jaurès. A cet effet, il faudrait instituer des cadres permanents, des instructeurs résidant sur place. Et il est presque inutile d'ajouter que ces réunions et cette organisation se cantonaliseraient d'elles-mêmes, comme celles de la garde nationale autrefois.

A côté du délégué militaire, d'ailleurs, il y a place au canton pour une commission spéciale qui, non seulement remplirait les tâches que M. Ferrand assigne au conseil cantonal, mais encore pourrait être investie de quelques attributions des conseils de révision. Réunie, soit tous les mois, soit tous les trois mois, cette *commission militaire* donnerait son avis préalable sur toutes les affaires soumises à ces derniers et qu'ils n'aperçoivent qu'à peine, dans le fugitif instant où on les verse en bloc devant eux, sans qu'elles aient fait l'objet d'une instruction contrôlée. Elle ferait office en même temps de commission de remonte et de commission de ravitaillement. Elle concourrait aux recensements, aux surveillances et aux patronages confiés à l'agent militaire.

(1) *L'armée selon la charte.*

Enfin, nous nous demandons, sans pouvoir insister, si, grâce à ce personnel, grâce à cette organisation militaire, le canton ne pourrait pas être utilisé dans une large mesure pour la mobilisation.

§ 2. — Les sapeurs-pompiers et le service d'incendie

Des choses de l'armée aux compagnies de sapeurs-pompiers, notre transition se fait assez naturellement, si nous considérons que cette institution, qui se rapproche par sa nature de la milice, est appelée à se militariser (1) et à devenir comme une annexe de la réserve et de l'armée territoriale.

Elle traîne actuellement une existence assez précaire, dépendant du caprice individuel et de la parcimonie des communes, si tant est qu'on puisse dire qu'elle existe. Les hommes qui se laissent incorporer dans une compagnie sont censés, depuis le décret du 29 décembre 1875, contracter un engagement de cinq ans et les communes, de leur côté, sont censées s'engager à pourvoir, pendant un temps égal, à leur équipement ainsi qu'à l'acquisition et à l'entretien des pompes. Obligation sans sanction. Après comme avant le décret, le fait dominant est resté l'instabilité des effectifs, en dépit des moyens de persuasion auxquels on a recours un peu partout pour empêcher les défections : fondation de sociétés de membres honoraires pour subvenir à leurs frais de voyages et de participation aux concours, — banquets de Sainte-Barbe où ne manquent guère ni les maires, ni les conseillers municipaux, ni ceux qui aspirent à le devenir, — re-

(1) Louis Royer, *Les sapeurs-pompiers de France ; projet de réorganisation générale* ; 1885.

mise de la prestation individuelle, — indemnités par chaque incendie, — diplômes d'honneur après trente ans de service (1), etc.; à quoi il faut ajouter les plus cordiales poignées de mains et le champagne des députés ou candidats à la députation. Le service est doux; les incendies, en somme, sont allumés assez rarement; les exercices mensuels se terminent en trinqueries fraternelles; enfin il y a « du galon », et les sergents, caporaux, tambours et clairons forment souvent plus de la moitié de l'effectif. N'importe! Les compagnies et subdivisions, surtout les subdivisions rurales, semblent toujours prêtes à se désagréger et leur recrutement se fait de plus en plus difficile; on n'en compte encore en France qu'une dizaine de milliers environ sur 36.000 communes (2). La moitié des communes n'ont même pas de pompe à incendie. Dans plus des trois quarts de celles qui en ont, le matériel, écrit M. Bérard (3), est absolument insuffisant; elles ont trop à faire de payer leurs dépenses d'assistance, d'écoles, de vicinalité. Qu'un incendie donc éclate, il n'y aura la plupart du temps pour l'éteindre que les hommes de bonne volonté accourus au son du tocsin. La pompe, on la retrouvera détériorée sous quelque hangar, avec un matériel en partie perdu, « et les habitants assisteront impuissants et désolés à la destruction de leurs granges, de leurs ateliers ou de leurs habitations » (4).

Par suite, les communes qui inscrivent à leur budget des crédits convenables pour le service d'incendie se trouvent faire à la solidarité un double sacrifice: elles font bénéficier les communes voisines de leur organisa-

(1) Décret du 29 décembre 1875, art. 32.

(2) V. Rapport de M. Paulmier à la Ch. des dép. sur la proposition de M. Bourgeois (du Jura) de conférer à l'Etat le monopole des assurances contre l'incendie.

(3) Rapport à la Ch. des dép.: ann. ch. dép. 1895, p. 1322.

(4) Paulmier, rapport cité.

tion sans réciprocité ; aussitôt qu'un incendie y est signalé, leurs sapeurs-pompiers s'y portent d'eux-mêmes en toute hâte, et, pour ce déplacement, c'est à elles qu'incombe encore le paiement de l'indemnité qu'elles ont dû promettre à ces derniers, les principales compagnies d'assurances, auprès desquelles il faut mendier chaque fois, se refusant d'ordinaire à y participer.

On n'échappera pas, dans ces conditions, à l'obligation, une fois le canton constitué, de cantonaliser le service d'incendie. Quelque résultat qu'il faille attendre des garanties, des faveurs qui seront prodiguées aux compagnies de pompiers et, par exemple, de ces caisses d'assurances et de retraites qu'on a commencé d'alimenter avec des taxes spéciales sur les compagnies d'assurance-incendie (1), c'est à leur constitution par communes surtout qu'il faudra s'en prendre. Il faudra, tout en leur conférant ces avantages et d'autres encore, — tels que l'exemption de tout ou partie des périodes d'exercice de la réserve et de la territoriale, en échange de leur engagement quinquennal (lequel se trouverait ainsi pourvu d'une clause pénale) —, les grouper en compagnies réelles, leur donner des chefs et des moniteurs expérimentés, les outiller, et pour tout cela recourir à la force d'association du canton.

Théoriquement tout canton devrait posséder, et en fait, dans nos campagnes, le canton est seul à pouvoir posséder sa pompe à vapeur attelée, son équipage et son matériel d'incendie toujours prêts à fonctionner, avec un personnel entraîné. De même, tout canton devrait créer, et, en fait, le canton est seul avec les villes à pouvoir créer et faire vivre des caisses de secours et de retraites que leur pauvreté ne fasse pas dédaigner de leurs bénéficiaires eux-mêmes. Nous n'avons que de

(1) Loi de finances du 13 avril 1898.

vagues escouades sans aucun lien entre elles ; le canton peut nous donner au besoin des bataillons. Et si nous n'allons pas jusqu'à demander, comme on l'a fait (1), que ces troupes soient recrutées à la façon de l'armée et soustraites à l'action des conseils municipaux pour être placées exclusivement sous les ordres du ministre de la guerre, du moins dirons-nous, sans forcer le tableau, que leur organisation cantonale doit aboutir à mettre au service de la patrie une disponibilité de 200.000 hommes.

§ 3. — L'HYGIÈNE ET LA SALUBRITÉ

L'arrêté du gouvernement du 18 décembre 1848, qui créa les premiers conseils d'hygiène en les répartissant par départements et par arrondissements, prévit qu'il en serait créé également par cantons, mais laissa aux préfets le soin d'en décider, suivant les cas, après avis du conseil d'arrondissement. Les conseils cantonaux éventuels devaient siéger sous la présidence du maire du chef-lieu de canton. Leurs attributions, identiques à celles des conseils d'hygiène d'arrondissement, devaient comprendre, par conséquent : l'assainissement des localités et des habitations, les mesures contre les maladies épidémiques, endémiques et transmissibles, et contre les épizooties, l'étude des moyens d'améliorer les conditions sanitaires des populations industrielles et agricoles, la surveillance, au point de vue de la salubrité, des ateliers, écoles, hôpitaux, maisons d'aliénés, prisons, asiles, etc., celle des aliments, des établissement d'eaux minérales, l'examen des demandes en autorisation, translation ou révocation des établissements insalubres.

(1) L. Royer, *loc. cit.*

La loi du 22 avril 1850 remania les dispositions de l'arrêté de 1848. Elle ne conserva à titre définitif que les conseils d'hygiène de département. Au-dessous, elle se contenta de faire allusion à des commissions à établir par circonscriptions *régionales* que traceraient des règlements d'administration publique. Le mot régionales, laissé vague à dessein, désignait, dans la pensée des auteurs de la loi, le canton aussi bien que l'arrondissement.

Le canton n'était pas répudié ; mais la loi n'attachait d'importance réelle qu'aux conseils d'hygiène départementaux, et, en fait, ils ont subsisté seuls. Dans le même temps (13 avril 1850) l'Assemblée législative instituait dans les communes les *commissions des logements insalubres* et transférait à ces commissions une partie des attributions des conseils d'hygiène. Elle laissait leur création, toutefois, à la discrétion des communes, et comme ces dernières n'ont usé que très modérément de cette faculté (1), comme les commissions des logements insalubres, là où elles existent — les grandes villes à part — ne fonctionnent presque jamais, cela explique que l'idée de constituer les services d'hygiène au canton tende à reprendre faveur aujourd'hui.

On fait valoir d'abord contre les commissions communales des logements insalubres le caractère illusoire de leur autorité et l'insuffisance des sanctions attachées à leurs décisions. Ces décisions, ou, pour mieux dire, leurs rapports, passent par une procédure tellement compliquée avant de recevoir leur exécution, que la moindre objection soulevée par l'intéressé, dans le mois qui suit la notification, réussit à reculer cette exécution *sine die*. Le conseil municipal doit alors statuer, puis le

(1) Voy. rapport de M. Maze, 21 avril 1783, sur la proposition présentée par Martin Nadaud, le 3 Décembre 1881, dans Ann. ch. dép., n° 1842.

juge de paix, puis le conseil de préfecture, et, si l'affaire ne s'est pas évanouie chemin faisant, la conclusion est une amende des plus supportables, à moins que ce ne soit — rendue beaucoup trop rare par sa gravité même — une interdiction d'habiter.

Le plus difficile est de réunir les commissaires : peu de gens se soucient, dans les petites villes ou les villages, de se présenter en inquisiteurs chez leurs concitoyens et d'essuyer leur mauvaise humeur ; la préoccupation électorale, la crainte d'éveiller des inimitiés qui ne désarment plus jamais, paralysent les plus dévoués. Supposons-les néanmoins rendus à la convocation du maire, où iront-ils ? Quel programme d'inspection vont-ils se tracer ? Rien ne les guide, nul texte précis ne les éclaire sur l'étendue de leurs droits, sur la nature des travaux à prescrire. Combien citerait-on de communes pourvues d'un règlement municipal un peu détaillé sur la construction des fosses et cabinets d'aisances, sur l'évacuation des fumiers, sur la dimension des cours et courettes, etc. ? Les causes reconnues d'insalubrité, d'autre part, ont été très limitées par la jurisprudence : le défaut d'air, de lumière et d'eau, la mauvaise qualité des matériaux employés, ne sont pas mentionnés ; ce qu'il faut entendre par *dépendances* des logements insalubres (citernes, caves, cours, etc.) reste on ne peut plus mal défini. La plupart des municipalités, ou bien en sont réduites à s'inspirer servilement des règlements parisiens, ou bien sont dépourvues des notions les plus élémentaires et s'abstiennent. Celles mêmes qui veulent agir ont beaucoup plus vite fait, usant des pouvoirs conférés par l'article 97 de la loi du 5 avril 1894, de s'enquérir sur chaque cas qui leur est signalé et de le solutionner par leurs agents directs. Pourvu que les habitants aient acquis de la vigilance de la mairie une idée suffisante, cette manière de procéder se montre asssez efficace.

Elle ne se rencontrera jamais, il est vrai, que par exception (1).

Ce n'est donc pas sans raison qu'il y a dix-huit ans déjà (1882) la commission des logements insalubres de Paris et le conseil de préfecture de la Seine proposaient, entre autres réformes, l'institution de commissions cantonales sous la présidence du juge de paix (2), et qu'une loi votée par la Chambre des députés en 1893 (27 juin), mais encore en instance au Sénat, substitue aux commissions des logements insalubres des *Commissions sanitaires locales* présidées par un conseiller général. Ce nom et cette présidence désignent assez clairement le canton, et c'est en effet par cantons, si la loi entre en vigueur, que les commissions nouvelles ont chance d'être constituées dans la plupart des cas. Il faudra tout au moins revenir à une idée émise lors de la discussion de la loi de 1850 (3), reprise depuis devant la Chambre des députés de 1882 par une commission dont M. Maze était rapporteur (4) et qui consistait à superposer aux commissions communales des logements insalubres des commissions cantonales aidant et contrôlant leur action. Ces sortes de commissions, essayées dans plusieurs départements (5), ont donné d'assez bons résultats pour qu'il y ait intérêt à les généraliser.

Il est à constater, du reste, que le *service des épizooties* est organisé déjà par cantons (6). Non content donc

(1) Pour les pouvoirs du maire en matière de salubrité publique, voir aussi la loi du 21 juin 1898 sur le Code rural, liv. III, tit. I, art 18 et suivants.

(2) Voy. cet historique dans le rapport de M. Maze. Pour la législation étrangère sur les logements insalubres et les permis de bâtir, voy. le rapport de M. Cornil au Sénat, Ann. Sénat 1896, n° 74.

(3) Prop. de MM. Roussel et de Beaumont, séance du 13 avril 1850.

(4) Sur un amendement de MM. Couturier et Brugère, déposé le 16 février 1882.

(5) Seine-Inférieure, Haute-Vienne, Côtes-du-Nord, etc. ; voy. rapport Maze.

(6) Loi du 21 juillet 1881.

d'étendre les attributions communales en matière de locaux d'habitations, non content d'imposer, suivant un projet récent, à toute ville au-dessus de 50.000 habitants un *bureau sanitaire* ou *d'hygiène*, dans le genre de ceux qu'ont créés le Hâvre, Reims, Lyon, etc., il est probable qu'on en viendra à doter chaque canton d'un de ces bureaux (1), auquel on reliera le service vétérinaire. Et tandis que nos commissions des logements insalubres se composent de membres bénévoles, mais inégalement compétents, il sera nécessaire de composer ces bureaux cantonaux de spécialistes, dont les questions d'hygiène constitueront le devoir fixe et qui seront de véritables fonctionnaires responsables et rétribués.

Les services les plus variés peuvent se rattacher à ces *bureaux d'hygiène* : inspection et surveillance des abattoirs, inspection de la boucherie et des denrées alimentaires, des halles et marchés ; inspection médicale des enfants dans les écoles et les crèches ; assistance médicale à domicile, visite des filles soumises, consultations gratuites (2) ; sans préjudice du droit que réclame M. Goblet pour les conseils cantonaux et que nous réclamons avec lui d'émettre, concurremment avec les maires, des règlements permanents concernant la salubrité des subsistances (3).

A la direction des bureaux d'hygiène cantonaux nous soumettrions notamment les *étuves à désinfection*, dont l'existence, en chaque canton, deviendrait obligatoire. Ce point a son importance, car la loi qui prescrit aux médecins de faire aux mairies la déclaration des maladies épidémiques a oublié d'indiquer en même temps les mesures auxquelles cette déclaration doit donner lieu. Celle-ci se fait donc en pure perte, à moins

(1) Voy. rapport Cornil.
(2) Rapport Cornil.
(3) Projet Goblet sur le canton, art. 34.

que la municipalité n'ait eu, par exception, la pensée d'installer une de ces étuves ou de se rattacher à quelque étuve du voisinage et d'assurer la désinfection à domicile. Cette installation, si modeste qu'on la fasse, nécessite, avec ses accessoires, une dépense de 8.000 à 10.000 fr. à laquelle seules les villes grandes ou moyennes ont été à même de faire face jusqu'ici.

Et pourquoi ne confierait-on pas également aux bureaux d'hygiène cantonaux, au moins pour partie, la surveillance des *établissements insalubres, dangereux ou incommodes?* Celle qu'exercent les inspecteurs départementaux n'est pas assez efficace, leurs tournées s'espacent trop rares. On croirait toutes les précautions légales épuisées, une fois passé le moment où ces établissements se fondent : les industriels ont alors à produire des plans et dessins détaillés, une enquête de *commodo et incommodo* est ordonnée dont la sévérité se mesure à la classe de l'établissement; chaque fabrique ou dépôt, chaque moteur presque provoque ainsi un dossier initial; et puis, quand l'autorisation a été accordée, les visites, parce qu'elles n'ont lieu qu'à intervalles éloignés ou sur réclamation de voisins, se bâclent à la hâte, dans une sorte de crainte d'exagérer la curiosité, ou bien ont un faux air de descente de justice. Mais cette autre surveillance, bien moins facile à tromper, qui s'exerce au jour le jour et sur place et qui note tous les incidents sans avoir besoin de dénonciation, il reste encore à l'organiser.

Nous en dirons autant de la *surveillance de l'âge et des conditions du travail.* Les inspecteurs spéciaux qu'à créés la loi du 12 juin 1893 ont à parcourir des circonscriptions beaucoup trop vastes ; ils ne peuvent se montrer que de loin en loin ou lorsqu'une plainte ou quelque accident les appelle. Ils ont une liste des ateliers ou chantiers que les lois et règlements leur désignent ; ils

ne sont guère tentés de s'enquérir au delà. Or, en un temps où les questions d'hygiène ouvrière et professionnelle ont pris, comme celles relatives à la salubrité publique, une importance qui les met au premier rang des questions sociales, il est douteux que cette organisation quelque peu rudimentaire du service satisfasse longtemps notre double besoin d'administration précise et de garanties du travail. La législation se fera plus sévère et plus étendue, on voudra des répressions plus effectives, on introduira dans la surveillance l'élément ouvrier (1), lequel ne se prête pas aux lointains déplacements ; on finira donc par communaliser ou cantonaliser l'institution, selon l'importance des localités. On ne supprimera pas pour cela les inspections départementales ; on n'aura fait que les munir d'organes auxiliaires indispensables.

§ 4. — L'ASSISTANCE ET L'HOSPITALISATION.

En 1890 encore, sur 36.139 communes françaises, 14.427 seulement étaient pourvues de *bureaux de bienfaisance*. Dans certains départements, comme la Corse, on comptait moins de deux bureaux par cent communes. Ces bureaux étaient très inégalement dotés. (2). Beaucoup, qui ne recevaient aucune subvention des conseils municipaux, n'avaient qu'une existence nominale, là où leur action eût été le plus utile au contraire. La plupart des autres se bornaient à faire de menues distributions de bons de pain, de grain ou de farine, plus rarement

(1) Voy. à ce sujet l'article du Dr Pioger dans la *Revue socialiste* de juin 1896 sur les résolutions votées au Congrès d'hygiène de Lyon.

(2) Leurs ressources variaient de 3 cent. 1/2 par tête (Corse), 10 cent. (Creuse), à 1 fr. 79 (Seine-et-Oise), 2 fr. 32 (Nord) et 2 fr. 62 (Seine). Le montant total des revenus des bureaux de bienfaisance était de 34.513.303 fr. (suivant les comptes arrêtés au 31 mars 1899).

de viande ou de charbon ; celles de vêtements, linge et chaussures ou les secours en argent étaient pour ainsi dire l'exception. En temps de crise ou de besoins imprévus, ils ne pouvaient rien (1).

La loi du 15 juillet 1893 a pour but de remédier à cet état de choses. Elle a rendu obligatoire, sous le nom de *bureau d'assistance*, l'équivalent du bureau de bienfaisance aux communes qui n'en possédaient pas ; elle leur a imposé de contribuer à la dépense du *service médical gratuit*. Mais elle n'a pas fait que les communes en soient devenues plus riches ; celles-ci n'ont toujours pour ressources que les quêtes plus ou moins fructueuses que les membres bénévoles des bureaux peuvent faire, soit chez les particuliers, soit, quand le curé ne les contrarie pas trop, à l'église (2), et les centimes additionnels communaux. Aussi la même loi a-t-elle dû, comme corollaire de l'obligation du secours médical, poser le principe d'une subvention de l'Etat et du département. Cette subvention est graduée en raison de la population, suivant un barême qui sera vraisemblablement étendu dans la suite à tous les ordres d'assistance (3). Jusque-là, le principe traditionnel de notre législation depuis le Moyen âge était que chaque localité devait suffire à ses pauvres (4). Mais c'était une

(1) Voy. art de M. J. Pion, dans la *Revue politique et parl.*, octobre 1897.

(2) Ce droit de quête résultant du décret du 30 décembre 1809, art. 7, donne lieu parfois à difficulté avec les curés et appellerait une définition plus précise.

(3) Une loi du 29 mars 1897, art. 43, adopte ce barême pour la participation de l'Etat aux pensions constituées par les communes et les départements au profit des vieillards, des infirmes et des incurables.

(4) Ordonnance de Moulins, 1566 : Chaque ville, bourg, village, doit secourir ses pauvres. Le plus ancien document auquel remontent le domicile de secours et le principe de l'assistance communale serait la décision du 2e Concile de Tours (570) ordonnant « que chaque cité, suivant ses ressources, prendrait soin de ses pauvres et que la dépense

obligation illusoire, et quand le législateur avait voulu, en ce qui concerne les *aliénés* (1) et les *enfants assistés* (2), qu'elle devint effective, il avait dû la partager entre la commune et le département et charger celui-ci de l'organisation du service. Il en sera de même quand il voudra rendre obligatoire l'*assistance des vieillards et des infirmes indigents* (3) ou résoudre la question des *incurables*, ou généraliser les *retraites*. Il faudra que ces trois collectivités, l'Etat, le département et la commune se fédèrent, le département faisant fonction de la mutualité entre communes, et l'Etat faisant fonction de la mutualité interdépartementale. Mais par cela même apparaîtra l'utilité de l'interposition du canton.

La loi du 15 juillet 1893 déjà vise le canton dans l'article où elle fait juger par une commission cantonale les contestations relatives aux listes des secours médicaux gratuits établies par les municipalités. Elle entend par là que l'autorité départementale est trop éloignée pour être juge. Martin Nadaud, dans une pensée analogue, proposait, en 1886, de créer dans chaque canton une commission chargée de répartir entre les communes la subvention charitable constituée en fonds com-

serait répartie entre les habitants et le clergé, de manière qu'on ne vît plus de vagabonds ». Ce principe se retrouve dans les *Etablissements de Saint-Louis;* voy. Monnier, *Hist. de l'assistance publique*, et Davenne, *De l'organisation et du régime des secours publics en France*, Paris, 1865.

(1) Loi du 30 juin 1838, art. 1 ; L. 5 avril 1884, art. 136, § 10.

(2) Loi du 5 mai 1869. La loi du 24 juillet 1889 a porté la part de l'Etat dans la dépense à 1/5. Le contingent des communes est de 1/5 au minimum ; le département paie le surplus.

(3) Voy. le projet de loi élaboré par le conseil sup. de l'ass. publique et présenté sous forme de prop. de loi par MM. Em. Rey et Lachièze, le 22 février 1895 ; ann. Ch. dép. n° 1193, rapporté par M. Fleury-Ravarin ; et la prop. de M. Paul Strauss au Sénat, modifiant un peu le barême pour augmenter la part contributive de l'Etat ; ann. Sénat, 1898, n° 10.

mun (1). C'est par cantons également que M. Isambard instituait les syndicats de bureaux de bienfaisance auxquels il proposait, en 1891, de remettre l'administration des excédents libres de ces bureaux (2). Quoiqu'il soit à croire que les bureaux de bienfaisance les plus riches ne se laisseraient pas si facilement dépouiller de leurs réserves, — car il y a dans la confection d'un budget plus d'un artifice dont ils sauraient user pour échapper au partage ; les libéralités qu'ils reçoivent auraient chance, d'ailleurs, de s'arrêter soudain, — l'intervention de ce facteur nouveau, le canton, amènera forcément une combinaison de ce dernier genre : la création s'imposera d'une caisse commune d'assistance assimilée aux bureaux de bienfaisance et d'assistance et investie comme eux de la personnalité civile. Cette caisse, alimentée par des subventions du département ou de l'Etat et par des cotisations des communes et de leurs bureaux proportionnellement à leurs ressources, pourra servir à établir entre eux un premier équilibre, une première mutualité, que complètera l'intervention désormais mieux éclairée du département.

Mentionnons à ce propos des expériences intéressantes auxquelles ont procédé plusieurs conseils généraux. Dans l'Aisne et dans l'Ain (1874) et plus récemment dans le Pas-de-Calais, des commissions cantonales d'assistance ont été formées avec cet objectif : centraliser entre leurs mains les subventions du département et de l'Etat et les répartir entre les bureaux les plus pauvres proportionnellement aux besoins et aux sacrifices de chacune des communes auxquelles appartiennent ces bureaux (3). Les commissions de l'Aisne avaient, en outre,

(1) Prop. du 13 mars 1886.

(2) Ann. Ch. dép. 1891, n° 1206.

(3) Art. cité de M. Pion et art. de M. Boudenoot, dans *Rev. pol. parl.*, avril 1898, p. 91 ; voy. aussi Emile Chevallier, *De l'assistance dans les campagnes*, p. 220.

pour mission de réviser les listes d'indigents communales et de les arrêter définitivement. Les expériences des deux premiers départements ne furent pas poursuivies ; un assez grand nombre de conseils généraux, consultés, s'y montrèrent hostiles ; on avait, d'ailleurs, étendu à l'excès la compétence des commissions en leur attribuant à la fois la direction du service médical, la perception et la répartition des ressources de l'assistance, l'hygiène et la salubrité : c'était mêler un peu trop les idées.

L'expérience du Pas-de-Calais, conduite par un préfet qui en faisait son œuvre personnelle, M. Alapetite, semble avoir mieux réussi. Nous n'avons toutefois que médiocrement confiance, sous le régime administratif actuel, dans les tentatives de ce genre, parce qu'elles se heurteront toujours à trois principaux obstacles : 1° l'absence de personnalité civile des commissions cantonales; 2° la banalité de leur composition, où l'on a fait entrer pêle-mêle toutes les autorités locales, conseillers généraux et d'arrondissement, juges de paix, maires, percepteurs, etc., et qui ne les rend propres qu'à la délibération ; 3° l'absence, à côté d'elles, d'une organisation cantonale. Nous ne les comprenons, quant à nous, qu'autant qu'elles rempliront un rôle plus actif, qu'elles auront la capacité d'acquérir et de recevoir et l'administration d'un budget propre, et que les conseils cantonaux pourront leur venir en aide et créer des ressources à cet effet. Leur organisation et celle du canton se commandent l'une l'autre. Et de même que les conseils municipaux désignent une partie des membres des bureaux de bienfaisance et ont un droit de contrôle et d'avis sur leurs comptes et budgets, de même nous appellerions les conseils cantonaux à concourir à la nomination des commissions cantonales d'assistance et à contrôler leurs opérations.

Ainsi seulement celles-ci auront-elles une assiette locale. Et nous leur proposerions des tâches qui, d'habitude, dépassent les forces et le rayon d'action des bureaux communaux; la création, par exemple, des *refuges* et des *asiles de nuit*, qui fait redouter souvent aux communes d'attirer chez elles des légions de mendigots, — ou l'organisation d'ateliers et de chantiers pour l'*assistance par le travail*, — ou le partage avec le département de la *tutelle des enfants assistés*, — ou l'ouverture de *crèches rurales* (1), — ou encore, car tout converge aujourd'hui vers cette idée de l'hospitalisation cantonale, la création et l'administration d'*hôpitaux et hospices cantonaux*. L'unification de ces services d'assistance entre leurs mains paraitra toute naturelle, parce qu'on n'aura pas à compter avec le passé, tandis qu'à la poursuivre dans la sphère de la commune, à vouloir réunir quand même en une seule administration la commission administrative des hôpitaux-hospices et le bureau de bienfaisance des villes où ces hôpitaux-hospices sont situés, comme on le tente aujourd'hui, on risque de contrarier des habitudes et des droits acquis et de soulever des protestations unanimes (2).

(1) Em. Chevallier, *loc. cit.*, p. 257.

(2) Voy. la discussion des 15 et 22 novembre 1898 au Sénat et le discours de M. Milliès-Lacroix réduisant ce projet inétudié à sa juste valeur. Dans une enquête faite en 1898 sur cette fusion projetée des commissions administratives hospitalières et des bureaux de bienfaisance, sur 174 villes consultées, 118 firent parvenir leur réponse au conseil supérieur de l'assistance publique ; 15 seulement furent favorables à la fusion plus ou moins mitigée ; les 103 autres s'y montrèrent absolument opposées. Une enquête faite en 1899, avec assez de mauvaise foi du reste, et qui s'est étendue à la totalité des 1.700 hôpitaux et hospices existants (1660 en 1892) n'a pas trouvé meilleur accueil. Il doit suffire de la fusion facultative prévue par la loi du 15 juillet 1893. Quant à l'administration des orphelinats, crèches, asiles et autres œuvres ayant le caractère d'établissements publics pour lesquelles la loi n'a pas organisé de représentation propre, il est tout simple, si on veut la retirer aux mairies, de la remettre aux bureaux de bienfaisance ou d'assistance.

De toutes façons, l'institution de commissions cantonales aura sa raison d'être, ne fût-ce que pour administrer les fondations, dons et legs faits aux pauvres du canton (1) et créer à leur profit un nouveau *domicile de secours*.

On sait à quelles difficultés ce domicile de secours, tout communal aujourd'hui, donne lieu souvent entre communes. Il s'acquiert, aux termes du décret du 24 vendémiaire an II (15 octobre 1793), titre V, repris par la loi du 15 juillet 1893, par un an de séjour (2). Or il dépend d'un malheureux concours de circonstances que les finances d'une commune en soient écrasées. Elle peut aussi payer très cher la perfection même de son organisation d'assistance, qui attirera chez elle les miséreux les moins intéressants des alentours et fera d'elle comme un exutoire du pays à plusieurs lieues à la ronde. Une famille de mendiants saura toujours, par une série d'expédients, y accomplir l'année de résidence qui lui donnera titre et droit à la charité publique. Il n'est même pas sans exemple qu'une commune, pour se débarrasser d'indigents coûteux ou dangereux, les ait logés à ses frais dans une commune voisine pendant le temps nécessaire à l'acquisition du domicile de secours. Celle-ci possède-t-elle un hôpital, les malades de passage viendront « tomber » (3) de préférence, ou on les enverra tomber sur son territoire. Ou bien elle sera victime de sa position sur une route incessamment parcourue des chemineaux et vagabonds ou des libérés de quelque établissement pénitentiaire, et verra s'en

(1) Voy. à ce sujet le projet Barthou et son exposé des motifs, ann. Sénat 1897, n° 35.

(2) La durée est de deux ans pour les domestiques attachés à la personne. La femme, par le seul fait de son mariage, obtient le domicile immédiatement.

(3) L. 7 août 1851, art. 1. Aucune condition de domicile ne peut-être exigée en ce cas pour l'admission dans l'hôpital de la commune.

aller une partie de ses ressources d'assistance en bons de pain, en frais de logement, en secours de route toujours croissants et toujours plus âprement réclamés.

L'établissement de l'assistance cantonale et du *domicile de secours cantonal* doit avoir précisément pour objet de corriger ces inégalités entre communes. Il convient que le canton, comme la commune, ait « ses pauvres », et ces pauvres, ce seront non seulement les hôtes de passage dont nous venons de parler, mais aussi ces demi-nomades que l'on voit coutumiers, et pour cause, de l'inclémence des propriétaires, alterner d'une commune à l'autre, sans avoir jamais de point d'attache en aucune (1).

Léon Say croyait juste que la *naturalisation communale* exigeât plus d'une année (2). Cette réforme indispensable, qu'il n'est possible de réaliser, dans l'état actuel de notre législation, qu'au détriment du département, s'harmonisera naturellement avec l'établissement de l'assistance cantonale : il suffira d'imputer la résidence d'un an purement et simplement au canton. Mieux encore en sentira-t-on l'utilité, à mesure que s'étendra l'obligation d'assistance. C'est ainsi, par exemple, que M. Barthou, en proposant récemment d'organiser l'assistance des vieillards et des incurables, était amené à fixer la durée de séjour nécessaire à l'acquisition du domicile de secours à 10 ans pour les premiers et à 5 ans pour les seconds, parce que les communes, disait-il, en eussent été accablées (3). Notons d'ailleurs que

(1) D'après la loi du 15 juillet 1893, le *domicile de secours départemental* est acquis au malade ayant résidé un an dans diverses communes du département.

(2) Amendement présenté à l'Assemblée nationale, le 5 avril 1871

(3) Projet déposé en juin 1898. M. Strauss propose 5 ans pour les vieillards comme pour les infirmes indigents ; ann. Sénat 1898, n°10. MM. Rey et Lachièze ont aussi proposé 5 ans pour l'acquisition générale du domicile de secours communal ; ann. ch. dép., 1895, 1193.

par le décret du 24 vendémiaire an II, qui a réglé cette acquisition du domicile de secours, la Convention n'entendit nullement laisser l'obligation du secours à la commune. Le régime de l'assurance obligatoire par l'Etat régnait alors; le séjour d'un an imposé dans la nouvelle commune avait le caractère d'une simple formalité administrative destinée à rendre possible aux pouvoirs publics la fixation des sommes à répartir (1). Ce n'est que plus tard que furent créés les bureaux de bienfaisance (2) et que l'obligation des secours fut rétablie à la charge des communes, en même temps que leurs biens leur étaient restitués ; et puis la théorie du domicile de secours s'appliqua à de nouvelles catégories d'assistés, aux aliénés (3), aux enfants comme aux pauvres et aux malades, par une sorte d'extension machinale. Elle est restée, dit M. Fleury-Ravarin, comme une épave de la législation révolutionnaire, après que cette législation, avec laquelle s'établissait sa concordance, eut sombré. Mais cette extension, nous venons de le dire, n'a pu se faire qu'autant que l'Etat et le département ont pris leur part de la charge aggravée des communes. Or le ressort administratif de l'Etat et celui du département sont trop étendus ; tous deux déjà sont incapables d'exercer sur les attributions de secours auxquelles les communes les invitent à participer le contrôle de détail qui serait parfois si justifié (4). Ce contrôle étant assuré par le canton, l'unité nouvelle appelée à prendre son lot de charges et de responsabilité, une lacune se trouvera comblée dans l'économie de notre assistance publique.

(1) Fleury-Ravarin, *De l'assistance communale en France*, p. 331. L'Allemagne exige 2 ans de domicile, la Belgique 5 ans. « La tendance générale est d'exiger un séjour supérieur à un an. »

(2) Loi du 7 frimaire an V.

(3) L. 30 juin 1838, art. 27 et 28.

(4) H. Cheysson, *L'Assistance rurale et le groupement des communes.*

§ 5. — Statistique et Démographie

Le projet Goblet (art. 32, 17°) et les projets ultérieurs donnent aux conseils cantonaux « la nomination des commissions de statistique prévues par le décret du 1er juillet 1852 et l'examen de leurs travaux. » Cette attribution tout indiquée, qui fait nombre au milieu des autres, n'appelle aucune observation spéciale, si ce n'est qu'en matière de statistique il semble qu'il y ait mieux encore à tirer de l'organisation du canton.

Inutile ici de rappeler l'extension que cette méthode de notation des faits sociaux a prise chez les nations modernes. Il n'est plus un seul service, pour ainsi dire, qui ne tienne à la prodiguer à tout propos et même hors de propos. Notre ministère de l'agriculture et celui du commerce et de l'industrie ne sont, en quelque sorte, que des offices de statistique. L'application des lois ouvrières, l'assurance obligatoire, etc., reposent sur la statistique (1). Les collectivistes voient dans la statistique une condition essentielle de la production dans leur cité idéale. Elle est partout.

Malheureusement, si nous l'interrogeons d'un peu près, si nous voulons aller à l'origine des renseignements et des chiffres qu'on lui donne pour mission de coordonner et de commenter, nous nous apercevons que cette origine est restée jusqu'ici, dans certaines de ses parties, très précaire. Pendant qu'elle se constituait sous les apparences les plus sévères dans les administrations centrales, elle n'avait et elle n'a toujours pour s'alimenter que des données dont beaucoup lui parviennent incontrôlées. En fait, la statistique administrative

(1) Voy. Fernand Faure, *La Statistique et la Démocratie*, dans *Rev. pol. et parl.*, mars 1895.

accepte à peu près aveuglément les renseignements fournis par les mairies, sans que nous voyions d'ailleurs comment elle pourrait faire autrement. C'est sur eux que s'établissent les situations agricoles, les recensements de la population, les statistiques professionnelles et d'autres dont le gouvernement fait état. Et la façon dont les mairies se les procurent autorise un sourire de scepticisme.

Nous ne referons pas à ce propos les railleries habituelles sur les chiffres de fantaisie, sur les vagues estimations que les maires de village, avec le concours des gardes-champêtres et des instituteurs, consignent dans les colonnes des tableaux que les préfectures leur envoient à remplir (1). Nous constatons seulement qu'on n'a pas chargé les couleurs. La *statistique agricole*, que les maires ont à confectionner chaque année depuis 1865, est restée à peu près fictive. La *statistique industrielle* devait primitivement être dressée par eux tous les trois mois; comme ils n'en faisaient rien, on la leur a demandée annuelle, mais sans plus de succès; la voici maintenant semestrielle et réduite à des « rapports d'ensemble » (2), et ces rapports ne sont pas fournis davantage. Ce que peuvent valoir, dans ces conditions, les *statistiques agricoles décennales* instituées au canton par le décret de 1852 (3), on le devine : que de commis-

(1) Sur ces critiques, voy. E. Levasseur, *La Population française*, introduction.

(2) Circulaires du ministère du commerce et de l'industrie des 26 mars 1885, 10 juin 1887 et 9 décembre 1893.

(3) On demande aux commissions cantonales, que préside habituellement le conseiller général, de récapituler pour le canton, d'après les états dressés dans les communes, les surfaces cultivées ou non du canton, la nature des cultures, leur rendement, les catégories de population qui s'y livrent, les prix moyens obtenus sur les marchés, le nombre et les espèces d'animaux de ferme ou de boucherie, leur poids, leur valeur, le nombre, l'étendue et la valeur vénale ou prix moyen des propriétés et exploitations rurales, la population agricole et ses salaires, enfin la nature des engrais employés.

saires, désignés pour les collationner et les résumer, se sont vus obligés de refaire entièrement, au jugé, des chiffres donnés par les communes en dehors de toute vraisemblance ! La plupart, il est vrai, ne se donnent pas cette peine; ils se contentent de transcrire tels quels les renseignements que leur transmettent les maires, et c'est là-dessus que l'administration centrale fait ses récapitulations et l'économie politique ses commentaires. Quand les conseils cantonaux nommeraient ces commissaires, comme on le propose, ou quand ils les prendraient dans leur sein, quel résultat meilleur en peut-on espérer ?

La statistique dont les mairies se tirent le mieux est le *mouvement de la population*, simple opération de relevé sur les registres de l'état-civil. Les *recensements quinquennaux*, dressés en général consciencieusement — malgré des exemples d'altération de leurs résultats par certaines municipalités qui croyaient y avoir avantage (1), — leur procurent un peu plus d'ennui. A chaque épreuve, en effet, statisticiens et démographes s'évertuent à introduire des tableaux et questionnaires de leur façon, où les recenseurs les plus zélés ont quelque peine à se reconnaître. Il s'ensuivit de telles erreurs au dénombrement de 1891 que l'Office du travail dut, la fois suivante, se réserver une partie du dépouillement des feuilles individuelles.

L'Etat ainsi, en employant des auxiliaires bénévoles à ses opérations statistiques, voit leur développement indispensable arrêté par l'insuffisante préparation de ces auxiliaires. Qu'il s'agisse de la démographie, ou de l'hygiène, ou de lois ouvrières, ou d'extension de l'assurance, ou de l'établissement de l'impôt, etc., il aura besoin, soit pour légiférer, soit pour administrer, d'une documentation toujours plus étendue, et comment

(1) De Foville, *La France économique*, p. 17.

l'obtiendra-t-il si déjà, pour ses enquêtes actuelles, il ne peut compter sur l'administration locale que d'une manière aussi relative ? Là encore nous retrouvons l'erreur que nous combattons et qui fait infliger à des élus des obligations nécessitant la compétence technique et la besogne de bureau.

Or la difficulté se résout pour l'Etat de la façon la plus simple, grâce à la constitution du canton et de ses services administratifs. Laissons le conseil cantonal aussi bien que la commission cantonale de 1852, puisque l'Etat ne peut faire fonds sur lui non plus. Considérons le canton administratif, avec ses bureaux d'assistance et d'hygiène, son système scolaire, son secrétariat, tous ses organes et tous ses services, tels que nous avons commencé de les décrire. Il sera juste d'attendre d'eux qu'ils contribuent, chacun pour ce qui le concerne, à la production d'une statistique cantonale. C'est comme une conséquence obligée de leur institution même. La statistique, dès lors, ne va plus porter seulement sur l'agriculture ou l'industrie, sur les salaires, les têtes de bétail, les mercuriales ; elle va s'étendre à tous les intérêts représentés ou administrés au canton. Dans chaque ordre, elle sera dressée par des agents compétents, et nulle nécessité, par suite, de surmener les mairies, tous les cinq ou tous les dix ans, pour tirer d'elles les éléments d'un tableau des forces économiques du pays et d'une démographie. Statistique et démographie sortiront toutes faites et comme automatiquement chaque année, chaque mois, chaque jour, pour ainsi dire, de cette documentation multiple, incessamment recueillie, qui se confond pour nous avec l'idée même d'administration dans une démocratie. Et au canton elles prendront une valeur qu'elles n'auront jamais eue dans la commune, village ou petite ville, où le moindre incident, le moindre vent de maladie qui

souffle, détruit toute moyenne locale. Les dénombrements même en seront facilités, parce qu'il sera devenu possible de les faire diriger et — tâche plus longue et plus ardue — de les faire collationner et contrôler près des lieux mêmes par des administrateurs de métier.

§ 6. — L'UNIFICATION DE LA VOIRIE

Les auteurs des projets de loi sur le canton ne pouvaient se dispenser de donner à son conseil élu un droit d'immixtion dans l'administration de la voirie située sur le territoire cantonal, mais ils l'ont fait en prenant la question au plus court. Substitution du conseil cantonal à la *commission cantonale de surveillance des chemins vicinaux* ou participation à la formation de cette dernière (1), droit d'avis sur le classement et le tracé de ces chemins et sur la part contributive de chaque commune à leur entretien, droit d'avis également sur le classement, le tracé et le déclassement des routes nationales et départementales qui traversent le canton (2), voilà à peu près à quoi se résume leur utilisation du canton nouveau pour la voirie ; et leur plan restreint ne leur permettait guère, en effet, d'inventer autre chose. Ils n'avaient pas à donner aux conseils cantonaux pouvoir de décision relativement à la construction et à l'entretien des chemins du moment qu'ils ne touchaient pas à leur classification et ne jugeaient pas à propos de créer, en leur affectant des ressources correspondantes, une catégorie de chemins cantonaux. Et nous ne le ferions pas davantage — car nous ne nous entêtons pas sur l'idée du canton jusqu'à soutenir qu'on ne puisse absolument pas

(1) Projet Boudenoot, art. 37.
(2) Projet Goblet, art. 28, 7°, 8° et 10°.

se passer d'une telle catégorie de chemins — si nous ne savions qu'aussi bien la classification de nos voies publiques a plusieurs fois varié depuis un siècle et que, de l'avis général, il y a lieu de la réviser encore aujourd'hui.

Rappelons qu'il y a sept espèces de voies publiques : les *routes nationales*, — les *routes départementales*, détachées du troisième réseau des routes nationales en 1811 (1), — les *chemins vicinaux de grande communication*, administrés par le département, — les *chemins vicinaux d'intérêt commun*, administrés de même, — les *chemins vicinaux ordinaires*, administrés par les communes, mais au moyen du service vicinal, comme les deux catégories précédentes, — les *chemins ruraux*, purement communaux, — et la *voirie urbaine*, communale aussi et distribuée, selon le caprice local, entre les ingénieurs, les agents voyers et les architectes (2).

La loi n'a rien édicté concernant les deux dernières catégories (3), elle n'organise d'administration et de ressources que pour les routes nationales et départementales, entretenues sur fonds d'Etat, et, pour les divers chemins vicinaux, auxquels elle affecte 5 centimes additionnels et les prestations. Ce n'est qu'en cas d'excédent de leurs prestations disponibles seulement, et sous des restrictions déterminées, qu'elle tolère aux communes, avec l'autorisation des conseils généraux, d'en employer le tiers sur leurs chemins ruraux (4). Avant la loi du

(1) 33 départements ont encore un réseau de ces routes départementales.

(2) Pour cette voirie urbaine ou *rues* proprement dites, c'est-à-dire pour les voies qui ne sont ni *nationales*, ni *vicinales*, ni *rurales*, les communes ne peuvent toucher à la moindre parcelle de terrain ni exécuter aucun travail au-dessus de 300 fr. qu'après l'approbation du préfet, précédée généralement de l'avis plus ou moins approfondi d'une commission dite des *bâtiments civils*.

(3) L. 5 avril 1884, art. 136, § 18.

(4) L. 21 juillet 1870. La loi du 11 juin 1880, art. 11, autorise également les communes et les départements à affecter aux dépenses des che-

20 août 1881 sur la reconnaissance des chemins ruraux, ceux-ci n'avaient même pas d'état civil; leur largeur, leur emplacement, leur existence même, n'étaient pas assurés contre les empiètements des particuliers (1). Ce fut, du reste, le cas des chemins vicinaux eux-mêmes avant les lois du 28 juillet 1824 et du 21 mai 1836, qui les classèrent et leur constituèrent un budget propre.

Tel est l'état de la législation, et il saute tout de suite aux yeux que cette différence de traitement, cet entrecroisement d'autorités, ces divisions tracées dans ce qui par sa nature, par le mode d'entretien, par l'usage public, apparaît plutôt semblable, doivent créer bien des complications dans la pratique administrative (2). Ce qui étonne surtout, c'est la dualité de la voirie nationale et de la voirie départementale : elles s'avoisinent et se compénètrent, ce n'est entre elles qu'une question de largeur, souvent elles empruntent le parcours l'une de l'autre, et cependant deux personnels rivaux se les partagent, et il dépend de leur défaut d'entente ou simplement de l'inégalité des ressources mises à leur disposition qu'une même circulation, à quelques mètres de distance, roule sur de bons empierrements ou plonge dans des fondrières.

Rien de plus absurde, certes, et c'est pourquoi l'on a depuis longtemps réclamé la fusion des deux services en un seul : les routes nationales seraient déclassées et leur administration, leur part de ressources remises aux départements, lesquels les réuniraient à leurs chemins de grande communication et les feraient bénéficier des

mins de fer d'intérêt local une partie des ressources vicinales créées en vertu de la loi du 21 mai 1836.

(1) Et combien de prétextes (notifications insuffisantes, etc.) peut-on encore invoquer contre la reconnaissance opérée !

(2) Sur la bizarrerie de cette diversité d'autorités pour les expropriations, voy. rapport Poubelle, *Journ. off.* 23 juillet 1899.

centimes et des prestations de la vicinalité (1). La réforme est mûre ; elle serait même chose faite, si elle ne s'aggravait d'une question d'existence pour le corps des Ponts et chaussées qui, par ce motif, l'a toujours fait échouer jusqu'ici. Adoptée en 1895 par la Chambre des députés après un discours vigoureux de M. Boucher (2), les ingénieurs en obtinrent l'ajournement de leurs amis du Sénat. Mais il semble difficile qu'elle ne soit pas reprise un jour ou l'autre. Car on ne construit plus de routes nationales, celles existantes ne donnent plus lieu qu'à de vulgaires questions d'entretien ; sur certains tronçons même, que des chemins de fer parallèles ont rendus inutiles, tout entretien a cessé aussi bien que toute circulation, et il est fâcheux d'immobiliser sur des commandes et des réceptions de caillou un corps d'élite que réclament d'autres soins plus dignes de ses études spéciales et de ses talents (3).

Par contre, il faudra relever d'un degré les chemins ruraux, qui ont été jusqu'ici les oubliés et les dédaignés. Leur reconnaissance, à laquelle il a été procédé en vertu de la loi du 20 août 1881 et qui rappelle celle que l'on fît des chemins vicinaux à partir de 1824, n'a été qu'une demi-mesure, et la même campagne qu'a menée le service vicinal et qui a permis d'ouvrir ou de mettre en état de viabilité, depuis soixante ans, plus de 400.000 kilomètres de chemins vicinaux, devra être reprise, avec son concours, pour les chemins ruraux. Toute distinction devra s'effacer entre ceux-ci et les chemins vicinaux ordinaires au point de vue de l'expropriation et du partage des ressources vicinales. Grâce à cette double simplifi-

(1) Propositions Bartissol, 1889, Bourgeois (du Jura), 21 décembre 1889 ; Flourens, 18 février 1892.

(2) Séance du 30 novembre 1895.

(3) A l'œuvre du nivellement et du cadastre, par ex., dit M. Boucher et répètent MM. Auricoste et G. Berry ; ann. Ch. dép. 1896, n° 1874.

cation, il peut ne plus subsister à la fin que deux catégories de routes ou chemins : les routes nationales et départementales et les chemins de grande communication confondus (1), d'une part, et les chemins communaux, comprenant les chemins vicinaux ordinaires et les chemins ruraux, d'autre part; les voies se classeraient ainsi selon l'autorité qui les régit (2); les nomenclatures de *grande* et de *petite voirie*, cause de tant de bizarreries aujourd'hui, se reconstitueraient logiquement. Or, c'est entre les *routes départementales* et les *chemins communaux* que les *chemins cantonaux*, dont nous envisageons l'existence, sinon comme nécessaire, du moins comme possible, auraient à s'intercaler.

La classification s'établirait dès lors de la façon suivante : 1° les *routes départementales*, auxquelles il conviendrait de réserver ce nom de *routes;* 2° les *chemins cantonaux*, qui comprendraient, par exemple, parmi les chemins de grande communication ou d'intérêt commun, ceux qui n'empruntent que le territoire du canton et, parmi les chemins vicinaux ordinaires, ceux qui, dans le même canton, se prolongent sur plusieurs communes; 3° et les *chemins communaux*, qui comprendraient toutes les voies enfermées dans le territoire de la commune, sans distinction de vicinales, d'urbaines ni de rurales.

Par voie de conséquence, le canton aurait sa caisse des chemins, comme le département a la sienne. Cette caisse,

(1) Voy. rapport de M. Emile Labiche au Sénat, ann. Sénat 1897, n° 87. — Les chemins dits d'*intérêt commun*, assimilés par la loi du 18 août 1871 aux chemins de grande communication pour les classements et les fixations de contingents, ont été déclassés et confondus avec ces derniers par un grand nombre de conseils généraux.

(2) Il est ridicule que pour une expropriation minime de voirie urbaine non vicinale une commune ait à mettre en mouvement le *grand jury* au chef-lieu d'arrondissement et à exposer des frais doubles ou triples du prix d'expropriation. Les communes préfèrent, dans ces conditions, renoncer aux travaux quelquefois les plus indispensables.

comme l'autre, viendrait en aide aux petites communes qui ne peuvent faire assez pour leur viabilité. Car il en est qui ont un vaste territoire et peu d'habitants et où le centime additionnel produit peu, et il y aurait injustice à laisser telle petite commune s'imposer jusqu'à 150 et 170 centimes — à moins qu'elle ne préfère renoncer à tout entretien, comme il arrive le plus souvent dans la pratique — pour améliorer une circulation qui profite en somme à tous, tandis que telle autre commune, riche et peuplée, mais ayant moindre territoire, n'a pas toujours sur ses chemins l'emploi de ses centimes ou de ses journées disponibles. Le conseil cantonal ici serait le meilleur juge ; il cantonaliserait au besoin les chemins communaux les plus utiles. On aurait chance ainsi de voir moins fréquemment des chemins vicinaux ordinaires limitrophes ou qui se continuent sur plusieurs communes coupés en deux moitiés d'aspect différent, parce qu'une commune pourvoit à leur entretien et l'autre non. Et ce serait l'occasion de réformer, une fois pour toutes, l'enchevêtrement des budgets départemental et communal dans le partage des centimes vicinaux et des prestations, partage où le conseil général, qui commence par se tailler sa part sans discussion contradictoire pour les chemins de grande communication, est toujours tenté de la grossir au détriment des chemins vicinaux ordinaires. Nous reviendrons sur ce sujet au chapitre IX.

En faveur de cette création d'une classe de chemins cantonaux, il est bon de faire observer qu'avant la loi du 21 mai 1836, qui a formé la charte des chemins vicinaux, et sous l'empire de la loi du 28 juillet 1824, un classement des chemins *par cantons* avait été ébauché dans plusieurs départements (1). Ce classement, pour n'être

(1) En Seine-et-Oise notamment.

pas seulement de pure forme, eût dû s'appuyer sur un classement correspondant de l'administration et des ressources locales, de quoi malheureusement l'idée ne venait encore à personne. On en resta là. Il se comprendrait mieux à présent comme conséquence de la constitution du canton, faute de laquelle il valait mieux en effet ne pas l'essayer.

A quelque parti que l'on s'arrête à cet égard, il est, de toutes façons, une réforme se rapportant au canton sur laquelle l'accord serait facile à faire, celle qui réunirait tous les services de voirie et toutes les voies publiques non communales situées dans le canton entre les mains de l'agent voyer cantonal.

Ceci laisse en dehors la rivalité que l'on connaît entre les agents du service vicinal et les Ponts et chaussées. Il appartiendra aux conseils généraux, maîtres du choix entre les deux services concurrents, de la trancher définitivement quand ils auront reçu l'administration des routes nationales. Leur préférence s'est assez révélée à propos de la voirie départementale que les deux services se disputaient : libres d'opter, 33 d'entre eux seulement sur 87 ont confié la direction de cette voirie à des ingénieurs des Ponts et chaussées. Ils ont, en effet, le service vicinal mieux en main ; ils ne se heurtent pas, avec lui, à l'orgueil d'un corps ramifié comme une franc-maçonnerie et ne reconnaissant comme chef que le ministre des travaux publics ; tout reste départemental.

Mais ne sortons pas du canton. N'est-ce pas chose absurde que cette division de compétence qui fait que les administrés ne trouvent sur place un représentant de la voirie qu'en matière vicinale ? Il ne se donne pas un coup de pinceau sur une devanture de boutique, il ne s'appose pas une poignée de plâtre ou un lait de chaux sur un mur de route nationale, sans que la demande

d'autorisation, adressée au préfet et transmise, par la voie hiérarchique, au conducteur, ait à voyager de celui-ci, qu'elle contraint à un déplacement onéreux, s'il veut savoir de quoi il s'agit, à l'ingénieur ordinaire à qui il en réfère, puis à l'ingénieur en chef, qui la consigne, lui troisième, sur quelque registre, et enfin au maire pour avis, avant que l'autorisation parvienne à l'intéressé ? Elle parvient généralement un mois ou deux après le travail exécuté, mais la hiérarchie est sauve et la paperasse en règle. La filière n'est pas moins longue peut-être en matière de voirie départementale, mais au moins l'affaire s'instruit par les soins d'un fonctionnaire local, connaissant les lieux et capable de donner immédiatement une réponse verbale. Les administrés ne peuvent comprendre cette multiplicité d'autorités : dans leur langage, l'agent-voyer cantonal est censé le voyer universel, ils résument instinctivement en lui ce que la loi a séparé. Aussi disons-nous qu'alors même que les routes nationales continueraient à relever de l'Etat et des Ponts et chaussées, il faudrait leur constituer les agents voyers pour représentants locaux, et cela au risque d'avoir à les rattacher comme les ingénieurs — mais cela ne paraît nullement désirable — au ministère des travaux publics au lieu du ministère de l'intérieur.

Ce que nous demandons, en tous cas, c'est que ces agents voyers cantonaux soient laissés assez indépendants dans leur sphère pour n'avoir pas à s'user sur des écritures qui dévorent le meilleur de leur temps. Ils ont trop sacrifié, depuis quelques lustres, aux méthodes chères aux Ponts et chaussées. Ils l'ont fait malgré eux, par esprit de conservation et d'imitation, pour se hausser à la même perfection bureaucratique. Mais on n'exécute pas des travaux de commune comme des lignes de chemins de fer. Il faut aller au jour le jour, se subordonner à des ressources qui n'apparaissent que successive-

ment, subir des arrêts, se raviser au besoin; il faut être constamment « sur le tas » et pouvoir décider selon que le travail, comme on dit, le commande. Et c'est précisément parce que l'institution des agents voyers se prêtait merveilleusement à cette façon de procéder qu'elle s'est fait tant apprécier des pouvoirs locaux et des populations. Elle est en passe de se dénaturer par trop de protocole. Si l'on avait, dès le début, exigé de ces fonctionnaires tout le luxe de pièces et de calligraphie sous lequel on finira par les accabler, le réseau vicinal ne serait pas à moitié de son exécution. Que l'on compare, dans des archives communales, un dossier de travaux d'il y a quarante ans et un dossier de ces dernières années, on constate une progression continue de la formalité. Oh! vous n'auriez rien à redire au point de vue de la régularité et de l'exacte prévision de toutes choses. Les ingénieurs de l'Etat, le génie militaire ne feraient pas mieux; leur exemple a porté fruit. Vous y trouverez tout, devis détaillé, profils en long, profils en travers, calculs par tranches, charges et conditions bien déduites. Il y a là quelquefois, en production plumitive, la valeur d'un in-8°. Seulement l'agent voyer qui a confectionné deux ou trois de ces chefs-d'œuvre en une année, — sans quoi pas de secours de l'Etat (1) ni du département pour la commune intéressée — cet agent voyer en sort exténué, fourbu, dégoûté. Sans doute, il a bien mérité de ses chefs, à qui il a fourni, sans qu'ils aient besoin de se déranger, toute commodité de compulsation. Mais que les communes ne comptent pas qu'il ira de lui-même leur conseiller la récidive pour des travaux de ce genre, lesquels d'ailleurs, en matière vicinale, n'ajoutent rien

(1) Depuis quelques années, il y a au ministère de l'intérieur un comité consultatif composé moitié d'anciens agents voyers en chef retraités, moitié d'ingénieurs retraités, pour l'examen des projets réclamant subvention de l'Etat. L'effet a été d'augmenter encore les écritures.

à son traitement ; elles ne tireront quelque chose de lui que contraint et forcé. Dans les cas même où il prêterait plus volontiers son ministère, comme en matière de voirie urbaine ou rurale, parce qu'il peut être rémunéré, c'est aux communes qu'il arrivera d'hésiter à entreprendre le travail en présence de la longueur des procédures.

Ce n'est pas avec ces mœurs administratives, évidemment, que l'on mènera à bien l'œuvre des chemins ruraux. Le réseau des chemins vicinaux s'achève. Pour obtenir qu'il leur soit remis, les ingénieurs des Ponts et chaussées, menacés dans leur existence, s'évertuent à démontrer qu'ils exécutent les travaux à meilleur compte, qu'ils entretiennent les voies plus économiquement que ne fait le service vicinal ; ils prodiguent à cet effet des relevés de leur façon, des statistiques où la bonne foi n'a pas toujours brillé du plus pur éclat (1) ; ils demandent à leurs malheureux cantonniers de dresser des tableaux avec colonnes pour l'ébouement, l'époudrement, le curage de fossés, le décapage, etc., à seule fin d'établir que, par la pluie comme par le beau temps, le mètre superficiel de route comporte un centime de moins d'entretien sous leurs ordres que sous ceux des agents voyers chefs...... Le service vicinal aurait été à la peine et les Ponts et chaussées seraient à l'honneur. Mais il s'agit d'une autre tâche aujourd'hui, d'une tâche patiente et sans gloire, comme l'a été la première, et pour laquelle nous doutons que le corps des Ponts et chaussées montre beaucoup plus d'aptitude et d'enthousiasme qu'il n'en a montré pour la vicinalité à ses débuts. Il s'agit, sur les chemins ruraux à leur tour, d'employer la prestation, de la négocier dans son misérable détail journalier, de procéder par petites sommes et d'avancer par à-coups. C'est

(1) Voy. sur tout cela, notamment, la polémique de la *Revue vicinale*, en 1898.

l'affaire plutôt de petites gens, payant de leur personne et insensibles aux beautés des méthodes et des traditions polytechniciennes.

Il est question d'ouvrir plus large aux agents voyers, comme aux conducteurs des Ponts et chaussées leurs similaires, l'accès au grade d'ingénieur ou de sous-ingénieur (1). Nous ne nions pas l'utilité de cette réforme, destinée à entamer un mandarinat administratif, mais que malheureusement des examens hérissés de mathématiques et de théorie pure rendront à peu près illusoire. Mais nous mettons encore au-dessus celle qui grandira leur importance dans la sphère où ils se meuvent, en les occupant aux travaux qui les sollicitent. Augmentons leurs attributions, donnons leur de nouvelles garanties d'indépendance; leur travail s'accroissant, élevons leur traitement proportionnellement; mettons auprès de chacun d'eux — c'est un de leur principaux desiderata, et la réalisation en sera aisée grâce à l'économie procurée par la suppression de l'intermédiaire parfaitement inutile des agents voyers d'arrondissement — mettons l'auxiliaire ou surnuméraire qui leur allègera le travail de bureau. Voilà la réforme pour eux la plus nécessaire et la plus profitable.

Mais nulle mesure ne fera plus, peut-être, pour leur rendre la conscience d'eux-mêmes et de leur vrai rôle et les délivrer de l'obsession des Ponts et chaussées que la création des conseils cantonaux. Ces assemblées serviront à leur sauvegarde en même temps qu'elles placeront près d'eux un contrôle qui sur certains détails aura son utilité. Ils se sentiront plus forts quand ils seront accotés à des pouvoirs locaux plus forts. Ils seront sûrs désormais de faire triompher des plans et projets dont la conception et l'exécution reposent sur leur instinct

(1) Prop. Krantz, 24 octobre 1895, et projet de loi Turrel, 14 juin 1898.

pratique et leur connaissance des lieux plus que sur des tableaux à colonnes et des images, parce que des élus sachant parler haut seront là, dont il leur suffira d'avoir conquis l'adhésion pour défier la critique méticuleuse et qui feront passer leur volonté librement exprimée, mieux que ne peuvent le faire des maires minuscules, par dessus le formalisme des ministères et des préfectures.

Le canton ainsi, avec sa voirie unifiée, avec son conseil électif substitué aux mythiques commissions cantonales de surveillance des chemins vicinaux et faisant sentir son contrôle même sur ces routes nationales et départementales qui échappent entièrement aujourd'hui à celui des élus locaux et des communes dont elles empruntent le territoire, avec ses ressources, sa caisse et son budget de voirie propres, avec le matériel et l'outillage que ce budget lui permettra de se procurer (cylindres, balayeuses mécaniques, chasse-neige, etc.) et de prêter aux communes, avec ses adjudications de travaux et de fournitures englobant au besoin les adjudications groupées des communes et les adjudications locales du département, avec son agent voyer relevé en autorité et concentrant dans sa main la police de la voirie — voire même celle des cours d'eau — et les autorisations, délivrances d'alignement, états de redevances, etc., qui auront cessé de se disperser entre des administrations rivales ou chevauchant l'une sur l'autre, le canton sera devenu, en matière de travaux publics, un tout administratif homogène et complet.

§ 7. — Les services des contributions

L'idée de cantonaliser une partie des services relevant de l'administration des finances ne vient pas ici seulement pour la symétrie. Elle est le prolongement logique

de réformes qui ont été, à diverses reprises, exposées devant l'opinion et qui ont pour objet : 1° la suppression des recettes particulières installées aux chefs-lieux d'arrondissement ; 2° la réunion de l'assiette et du recouvrement des contributions directes ; 3° la remise de la conservation des hypothèques et du cadastre aux receveurs de l'enregistrement. Examinons successivement ces trois ordres de questions.

La *suppression des recettes particulières* d'abord. Quoi qu'aient allégué en leur faveur certains publicistes (1) et des hommes de la carrière, aux yeux de qui leur principal titre est de fournir aux percepteurs un moyen d'avancement, la thèse de la suppression a recueilli trop d'adhésions pour que nous ne considérions pas la cause dès à présent comme entendue. En fait, leur inutilisation est depuis longtemps commencée. Les percepteurs ont pris leur part de nombreuses attributions dont les receveurs des finances étaient chargés seuls autrefois : souscriptions aux emprunts, paiement des dépenses publiques, des arrérages de la rente et des pensions, etc., s'opèrent aussi, maintenant, par leur entremise; la Caisse des Dépôts et consignations a dû, pour se rapprocher du public, recourir à eux pour les opérations de la Caisse nationale des retraites, dont les receveurs étaient préposés officiels ; le Crédit Foncier s'apprête à en faire autant quelque jour pour les paiements des semestres de ses emprunteurs; les voici enfin autorisés à servir d'intermédiaires pour l'achat et la vente des rentes sur l'État (2). De partage en partage, les receveurs des finances en sont venus à ne plus exercer, pour ainsi dire, aucune attribution active que n'exercent avec eux et comme eux les percepteurs, leurs subordonnés. Et comme,

(1) Articles de M. Jamet, dans le *Temps* des 10 et 20 avril, 3 et 6 mai 1888, et dans la *Revue des services financiers* de mai 1888.

(2) Arrêté ministériel du 13 février 1900.

d'autre part, il est évident que leur mission de contrôle s'exercerait tout aussi fructueusement par les seuls trésoriers-payeurs généraux, voici venir le moment où, faisant en tout double emploi, ils ne subsisteront plus, comme les sous-préfets, les ingénieurs ordinaires et les agents voyers d'arrondissement, que pour orner les chefs-lieux d'arrondissement.

Les recettes particulières, du reste, auraient déjà disparu si l'on n'avait voulu atteindre avec elles les trésoreries générales et les envelopper dans leur sort (1). Les deux questions ne se confondent nullement. Les trésoriers-payeurs généraux représentent, dans chaque département, des services importants (Crédit foncier, Caisse des Dépôts et consignations, etc.); ils exercent sur les receveurs des communes et des établissements de bienfaisance, sur les trésoriers des caisses d'épargne, aussi bien que sur le personnel placé directement sous leur autorité, une surveillance et un contrôle qu'il y aura d'autant moins lieu d'abolir que la surveillance et le contrôle intermédiaires auront cessé d'exister. Il faut choisir entre les deux ; et quoiqu'on ait objecté qu'à cette surveillance suffiraient les directeurs et inspecteurs départementaux des contributions directes (2) et que la Banque de France opèrerait avec la plus grande facilité les encaissements, nous comprenons qu'un gouvernement, en dehors même de toute considération de favoritisme, hésite à disperser de la sorte les services de trésorerie générale, au moment même où il touchera aux recettes particulières ; le trésorier-payeur général met entre ces services un lien, une unité nécessaire que ne remplacera pas l'impersonnalité de la Banque.

(1) Prop. Hervé de Saisy, 28 juillet 1873 ; Marcel Barthe, 8 avril 1876 ; Camille Dreyfus, 19 novembre 1885 ; Ernest Hamel, discours au Sénat, 4 novembre 1897.

(2) Prop, Hervé de Saisy ; *Journal officiel* du 8 septembre 1873.

Il eût été bon, d'un autre côté, qu'en condamnant les receveurs des finances, on se fît de leur succession une conception mieux coordonnée. On a pensé d'abord à passer leurs attributions aux percepteurs des chefs-lieux d'arrondissement. En 1888, M. Tirard proposait de les diviser entre les trésoriers-payeurs généraux et les percepteurs. En 1895, M. Ribot, reprenant cette idée, déposait un projet qui sacrifiait 215 recettes ; il ajoutait : « des emplois de receveurs-percepteurs pourront être créés par décret dans les chefs-lieux de canton dont la population est supérieure à 10.000 habitants. » (1) C'était indiquer la vraie voie. Mais on a fini par une combinaison tout opposée, c'est-à-dire qu'on a supprimé quelques postes de percepteurs et, dans les villes chefs-lieux, on a réuni les perceptions aux recettes particulières ; on s'en est pris, une fois de plus, aux petits.

Ces réunions se continuent encore. Elles réalisent une économie de fonctionnaires, mais elles ne dispenseront pas de revenir à une conception d'ensemble plus nette et donnant mieux l'impression de la vérité administrative. Au lieu de procéder, comme M. Ribot, sur quelques chefs-lieux de canton, c'est en tout canton qu'avec M. Cayla nous installerions un receveur-percepteur (2). Le vice des recettes particulières, en effet, consiste moins dans le fait de leur institution que dans leur attache à l'arrondissement. Cette circonscription administrative, en cet ordre comme en tous les autres, est ou trop vaste ou trop petite ; la surveillance des services financiers s'y exerce ou de trop loin ou de trop près ; mais ce n'est pas à dire que cette surveillance, s'ajoutant à celle qu'exercent du chef-lieu de département les trésoriers-payeurs généraux, ne puisse avoir une utilité par elle-même. Ainsi elle s'est étendue des comptables des communes et

(1) Projet présenté le 15 juin 1895, art. 4.

(2) *Notes sur la décentralisation*, dans *Rev. pol. et parl.*, nov. 1896.

du Trésor aux sociétés de courses, au pari mutuel, à de très nombreux syndicats, aux fabriques, etc.; loin de rien retrancher aux attributions des receveurs dans cet ordre, nous aurions plutôt à les augmenter encore. Pourquoi leur contrôle ne porterait-il pas aussi, par exemple, sur la comptabilité et la gestion des sociétés mutuelles et tontinières, sur les associations de toutes sortes, sur les sociétés, anonymes même, quand la loi se souviendra mieux de son devoir de protection de l'épargne des humbles. On y viendra par nécessité. Mais il va de soi que la place d'agents chargés d'une mission si variée, si multiple et incessante de sa nature, ne sera plus seulement dans les chefs-lieux d'arrondissement.

Naturellement, nous entendons que nos receveurs-percepteurs seraient les percepteurs des chefs-lieux de canton, élevés ainsi d'un degré nouveau à créer dans la hiérarchie. Ce pourrait être l'occasion, en groupant entre leurs mains toutes les recettes du canton — au lieu d'obliger les comptables de chaque service à voyager et perdre des journées pour leurs versements, — de mettre un peu plus d'unité entre ces services — service des contributions indirectes aussi bien que service des contributions directes — lesquels se rattachent à la même administration générale, ont leurs agents côte à côte et n'ont cependant aucun lien entre eux. On supprimerait du même coup ces sous-directeurs d'arrondissement qui jouent au chef-lieu d'arrondissement un rôle analogue à celui des receveurs particuliers et pas beaucoup plus indispensable peut-être.

Mais laissons ce point. La *fusion des services de l'assiette et du recouvrement des contributions directes*, en tous cas, semble ne point soulever d'objection bien valable. Elle se justifie par le même besoin d'unité et de proximité administratives. Les contrôleurs, chargés de l'établissement des rôles contributifs et de l'examen des

réclamations, rayonnent sur des circonscriptions assez semblables à l'arrondissement ou se confondant avec lui et qui embrassent plus de 40 communes en moyenne et quelquefois jusqu'à 70. On s'explique qu'en chacune de ces communes ils ne puissent guère se montrer plus d'une ou deux fois par an. Ils arrivent avec leur serviette bondée de rôles, ils appellent les noms devant les répartiteurs, jettent un coup d'œil aux constructions nouvelles et aux boutiques patentables, crayonnent quelques notes et s'enfuient. A cette allure rapide, comment connaîtraient-ils tous les faits, toutes les circonstances qui doivent motiver une perception d'impôt ? (1). Il faut que les percepteurs les aident, les percepteurs qui vivent sur les lieux et qui connaissent, pour les avoir appris ou constatés au jour le jour, tous les changements survenus dans la localité ; car les répartiteurs qu'ils viennent présider de commune en commune ne leur sont pas toujours d'un grand secours. Et l'on devine ce que vont devenir leurs notes, les rôles plus ou moins raturés qu'ils remportent, aux mains des scribes chargés de les mettre au net. Ceux-ci estropieront les noms, ils continueront aux gens d'anciens domiciles quittés depuis dix ou vingt ans, ils les maintiendront titulaires de terres ou de maisons longtemps après qu'ils sont décédés. Qu'importe, pourvu que quelqu'un paye ! Le contrôleur reparaîtra quelques heures dans l'année pour les réclamations à instruire ou les additions aux patentes ; derrière lui l'inspecteur, autre météore, signalera son passage par quelques aggravations de patentes. Et ce sera tout.

On allègue en faveur de cette organisation du service l'impartialité des contrôleurs, qu'assure leur éloignement

(1) Voy. l'exposé des motifs de M. Marcel Barthe à l'appui de sa proposition; *Journal officiel* des 23 juillet et 1er août 1873. — Léon Say, *Les Finances*, se prononce contre cette réunion, qui eut lieu un moment de 1841 à 1844.

des contribuables, et l'utilité qu'il y a, pour éviter de la part de ces derniers des récriminations fâcheuses, à établir entre eux et les percepteurs une complète indépendance. Soit! Mais au prix de quels inconvénients, de quel abus de correspondance avec les mairies ce léger avantage est-il obtenu! Notez que l'intérêt de l'Etat en souffre aussi bien que l'instruction des affaires, et qu'il en souffrirait bien plus encore si la contribution mobilière venait à être transformée, soit en impôt de quotité, soit en impôt sur le revenu; car toute erreur, tout oubli de contribuable et d'élément contributif se traduirait pour lui, comme pour la commune et le département, par une diminution de produit. Il faudrait déjà, pour prévenir ces oublis, que les contrôleurs, dans chaque commune, allassent, de maison en maison, relever les noms des occupants, ceux des nouveaux emménagés ou des déménagés et les locaux vacants, et recommençassent tous les ans. Cette enquête a lieu dans les villes au-dessus de 5.000 habitants. Mais, ailleurs, si désirable soit-elle, elle chargerait trop le service. Force est donc de s'en rapporter aux répartiteurs, livrés à leurs souvenirs du moment, invités à se remémorer, en une séance bâclée, tous les arrivants et tous les partis de l'année, ou, comme nous avons dit, aux quelques données du percepteur bénévole; et rien d'étonnant, par suite, si l'on découvre de temps à autre que tel rentier n'a jamais payé d'impôts, que tel appartement jadis vide est depuis longtemps réoccupé, etc., les contribuables inscrits au rôle ayant payé pour les oubliés.... Citerait-on beaucoup de communes où les maires, pour suppléer à l'enquête administrative, aient eu seulement l'idée d'ouvrir un *registre des maisons et des locaux d'habitation*, si facile, une fois établi, à tenir au courant et que toute mairie de France devrait posséder?

Il y a aujourd'hui deux ou trois contrôleurs dans les

arrondissements populeux. Leur nombre ne pouvant qu'augmenter dans tous les arrondissements si l'on adopte, soit l'impôt de quotité, soit l'impôt sur le revenu — de telle sorte qu'il y en ait à la fin presque autant que de cantons —, c'est un autre argument qui va contre la dualité des services de l'assiette et du recouvrement. Car chacun fera le raisonnement suivant : mieux vaut laisser à chaque percepteur la confection de ses rôles plutôt que de géminer, dans un même rayon d'activité, le travail et la responsabilité. Ce raisonnement se fortifiera encore quand les contrôleurs, et avec eux les directeurs, leurs chefs, se seront vu retirer, comme nous allons dire, la surveillance et la tenue du cadastre. Dépouillés à la fois de la répartition et du cadastre, ils auront perdu toute raison d'être administrative ; ils n'auront plus qu'à disparaître comme les receveurs particuliers. Et si l'on pense, malgré tout, que l'établissement définitif des rôles que prépareront les percepteurs avec les répartiteurs communaux, que l'instruction des réclamations, que les enquêtes et les expertises exigent une intervention latérale, eh bien ! n'est-ce pas le cas de les confier aux receveurs-percepteurs cantonaux, en les faisant assister par un *jury cantonal des contributions ?*

De ce jury des contributions, que l'on comparera, si l'on veut, pour son fonctionnement, aux commissions de répartition communales, au-dessus desquelles il formerait une première juridiction d'appel, une loi du 3 frimaire an VII donnait un premier aperçu (1). M. Doumer, dans son projet d'impôt sur le revenu, ayant à constituer des *commissions d'évaluation*, proposait également de les établir au canton, et de même encore c'est par cantons que M. Caillaux, récemment, dans un autre projet d'impôt sur le revenu, distribuait les commissions chargées

(1) Art. 9 et 19; loi inspirée du souvenir des collecteurs élus de l'ancien régime, chargés de l'assiette et de la levée de la taille.

de régler le tarif applicable à ce revenu. Nous ferions entrer dans notre jury pour moitié, par exemple, des délégués de l'administration, pour une autre moitié des délégués nommés par le conseil cantonal ou les conseils municipaux; nous lui adjoindrions au besoin des experts en estimation désignés par lui. Il jugerait les petits litiges contributifs, déchargeant d'autant les conseils de préfecture. Et qu'est-ce qui empêcherait de l'employer, comme le comité analogue que propose de créer M. Cayla (1), mais à titre consultatif, à l'assiette des contributions indirectes, dans le cas où on en viendrait, comme le veut ce publiciste, à décentraliser aussi ce service?

Supposons maintenant ce système adopté dans son ensemble et fonctionnant sous l'impulsion des percepteurs des chefs-lieux de canton; il est inutile d'insister sur les avantages qui vont en résulter pour ces derniers, c'est-à-dire, en fait, pour près de la moitié du corps des percepteurs. Occupés de surveillances et de contrôles financiers de divers ordres, chargés en même temps de la caisse cantonale et des caisses des différentes administrations et fondations dont le canton sera devenu le foyer et qui n'auront pas de trésoriers propres, ils se trouveront placés à la tête d'une organisation de bureau, avec des auxiliaires qui leur épargneront le menu détail des encaissements et des paiements où ils s'immobilisent aujourd'hui, seuls, derrière leurs guichets grillagés. Un avancement se sera ouvert dans la carrière, des postes enviables s'y seront faits plus nombreux, qu'auront peut-être un peu plus de peine à accaparer les amis du pouvoir et les éclopés de la politique. Ce sera comme une ère nouvelle aussi pour quantité de commis de perception qui restaient en marge de la carrière administrative et qui trouveront plus facilement à s'y classer dans les bureaux cantonaux.

(1) *Loc. cit.*

§ 8. — Le cadastre et la conservation des hypothèques.

Sur l'installation au canton des services du *cadastre* et de la *conservation des hypothèques* de longs développements sont superflus. La question paraît mûre, et c'est en suivant l'indication même des faits que plus d'un, parmi les légistes et les économistes qui se sont préoccupés, soit de donner un « état civil » (1) plus régulier à la propriété foncière, soit d'aboutir à transformer l'impôt foncier en impôt de quotité, a pensé à transporter ces services au canton et, là, à réunir les renseignements qu'ils fournissent concernant la propriété foncière avec ceux qu'y concentrent déjà les receveurs de l'enregistrement. Un des premiers a été M. le M[is] d'Audiffret, qui dans l'exposé des motifs d'un projet repris depuis par M. Ballue, s'exprimait ainsi : « Il suffirait au ministre des finances d'organiser dans chaque canton un bureau où des fonctionnaires des deux administrations de l'enregistrement et des contributions directes, fusionnés, réunis dans un même service, concentreraient, classeraient tous les documents relatifs à la propriété foncière, les inscriraient sur un registre *ad hoc*, régulièrement tenu à jour. L'impôt aurait alors une base certaine » (2). En 1891, M. Pontois demandait qu'il fût « institué une conservation permanente du cadastre et de la propriété immobilière dans chaque chef-lieu de canton » (3). M. Paul Leroy-Beaulieu a écrit de son côté : « Un moyen très simple pour transformer l'impôt foncier en impôt

(1) Expression de M. Rouvier; exposé des motifs du projet de budget de 1891.

(2) Rapport Ballue, ann Ch. dép., 1886, n° 1313.

(3) Prop. Pontois, ann. Ch. dép., 1891, p, 1336.

de quotité, c'est de réunir l'administration de l'enregistrement, celle des contributions directes et celle des hypothèques. De cette manière, on concentrerait dans un bureau de chaque canton tous les renseignements sur la propriété foncière, ce qui permettrait d'établir, sans inquisition, la valeur et le revenu des terres » (1),

Le détail peut varier, mais c'est le bureau d'enregistrement qui devient le centre du système. Ici encore l'arrondissement se verra dépouillé de deux services dont l'expérience aura révélé la défectuosité en son chef-lieu.

En ce qui concerne le *cadastre*, qu'on agite le projet de refaire, depuis une dizaine d'années, il ne faut pas perdre de vue que l'important est plutôt d'assurer sa conservation, après sa réfection opérée, quel que soit d'ailleurs le procédé initial employé pour cette réfection. Il ne faut pas que celle-ci laisse tout à recommencer quelques années après. Il faut, pour son exactitude dans la suite, qu'un contrôle beaucoup plus rigoureux soit exercé sur les déclarations, pièces et plans que produiront les parties et sur l'application que devront faire désormais leurs titres des numéros de parcelles. Conséquemment, le fonctionnaire chargé de ce contrôle et de la tenue du registre où seront portées les mutations devra résider aussi près que possible de ces parties et des biens à muter. Les erreurs dont fourmille le cadastre naissent en grande partie de l'éloignement des contrôleurs, de l'ignorance où ils sont le plus souvent des lieux et des personnes. Or quel fonctionnaire remplira mieux cette condition nécessaire de proximité que le receveur de l'enregistrement siégeant an chef-lieu de canton ?

Actuellement la loi semble avoir tout combiné en vue de la confusion. Le premier trompé est le percepteur chargé de la préparation des feuilles de mutation. Il se rend chaque année dans chacune des communes de sa percep-

(1) *Traité de la science des finances.*

tion après avoir fait tambouriner par les soins du maire ; il recueille les déclarations des propriétaires acquéreurs ou vendeurs qui, ayant entendu tambouriner, ont bien voulu se déranger. Pour le surplus, il doit s'en rapporter aux renseignements fournis par le receveur de l'enregistrement sur les actes translatifs qu'il a reçus dans l'année. Celui-ci, naturellement, ne peut donner que ce qu'il a. Si les notaires ou les parties lui ont apporté des désignations obscures, incomplètes, datant de quarante ou cinquante ans, il n'y peut rien. Si les numéros de cadastre ont été omis — et le mieux, en effet, par prudence, est de les omettre — il n'a pas mission de les rechercher, pas plus que le conservateur des hypothèques n'a mission de le faire en opérant sa transcription. Et c'est sur ces données que le percepteur établit ses feuilles. Aucun plan ne le guide. Des parcelles ont été réunies à d'autres parcelles ou à la voie publique, d'autres se sont fragmentées, le hasard des lotissements, des ouvertures de routes et de lignes de chemins de fer a rendu des sections entières du territoire méconnaissables depuis le plan cadastral originaire, les noms des propriétaires s'entremêlent ou se répètent, ce n'est pas son affaire ; il a charge d'appliquer des numéros, qu'il les invente au besoin. L'essentiel est que le fisc trouve à qui s'adresser pour le paiement de l'impôt foncier. Et tant pis pour le propriétaire dont la cote s'augmentera de l'impôt afférent à une parcelle portée à son nom par inadvertance ; s'il néglige, ignorant ses numéros, de s'enquérir et de réclamer, le voilà condamné à payer à perpétuité pour autrui. Ces fausses attributions se produiront le plus souvent au détriment des plus importants propriétaires de terres : ils ne distinguent pas dans un chiffre d'imposition global et sont lésés à leur insu.

Mais voici, tant bien que mal, les feuilles de mutations

prêtes. Le percepteur les passe au contrôleur, et c'est au tour de ce dernier de battre la campagne. Il se fait adresser les registres matriciels, lesquels vont manquer pendant des mois aux mairies où les notaires et les particuliers seront privés de les consulter. Il les livre tout pantelants à une main d'œuvre quelconque, qui se met à transcrire, biffer, raturer. Et les parcelles s'émiettent de folio en folio, s'égarent sur des noms imprévus, et l'écart s'accuse un peu plus chaque année entre l'état de sections primitif et les registres matriciels qui finissent, avec leur mélange de vérité et d'erreur, par se transformer, pour leurs manipulateurs habituels aussi bien que pour le public, en véritables rébus.

Ces faits sont connus. Nous les citons parce qu'ils nous prouvent l'utilité, non seulement de déplacer, pour le reporter plus près des mairies et des intéressés, le travail final des mutations, mais encore, en tout état de cause, de confier le cadastre lui-même à d'autres fonctionnaires que les agents des contributions directes. Tel quel, avec ses imperfections, le cadastre remplit à peu près le but de ces derniers, et, s'il ne s'agissait que de l'intérêt du fisc, il pourrait se faire encore plus obscur sans trop d'inconvénients ; il pourrait même être supprimé et remplacé par la taxation personnelle ou quasi-personnelle, comme en matière de contribution mobilière : on serait imposé pour ses champs, sur production de bail ou de titre d'acquisition ou par approximation, sur dire des répartiteurs, comme on l'est pour son loyer ; le fisc y trouverait son compte, et point ne serait besoin d'autre complication, puisqu'aussi bien ce qu'il s'agit de taxer n'est pas une superficie, mais une valeur, un revenu. A plus forte raison, l'emploi du cadastre deviendrait-il superflu si l'on venait, soit à supprimer entièrement l'impôt sur la propriété non bâtie qui rapporte peu — et l'on a déjà commencé —, soit à substituer le système de

l'impôt personnel et global sur le revenu à celui des quatre contributions directes : à quoi bon, pour faire entrer en compte le revenu des terres, l'appareil d'un numérotage et de plans au millimètre ? C'est pourquoi, au seul point de vue fiscal, la réfection du cadastre ne vaut pas les centaines ni même les dizaines de millions que quelques-uns ont parlé de lui consacrer. Son véritable objet, on l'a compris, est de servir à la reconnaissance de la propriété foncière, à la sécurité des titres qui l'établissent (1). Il doit — et cela indépendamment de toute question de *mobilisation* et de transmission par endos sur *billet foncier* (2) que nous n'avons pas à examiner ici — il doit devenir, selon l'expression de M. Rouvier le ***sommier général de la propriété foncière.*** Il faudra que tout acte relatif à la propriété vienne s'immatriculer obligatoirement, avec production de plan à l'appui, sur un registre, à la fois hypothécaire et cadastral, où chaque parcelle ait sa page spéciale, son *feuillet réel.* Là est la réforme nécessaire, la réforme que les autres peuples accomplissent autour de nous, et qui n'a rien à faire avec l'administration des contributions directes (3). Et à qui la confier, sinon à ceux qui, dans chaque canton, ont charge

(1) Voy. Flour de Saint-Genis, *Les Livres fonciers, d'après le Code civil,* et articles dans la *Rev. pol. et parl.* décembre 1895, avril 1896 et février 1897 et dans la *Nouvelle Revue* du 15 septembre 1898 ; prop. Thézard au Sénat et rapport Brusset, ann. Sén. 1896. n° 8.

(2) C'est le système établi en Prusse par les lois du 5 mai 1872. On a proposé de l'introniser chez nous au moyen du *billet hypothécaire ;* prop. J. Codet. ch. dép., 15 janvier 1894. La Révolution avait créé les *cédules hypothécaires* transmissibles par la voie de l'endossement à ordre ; loi du 9 messidor an III, art. 37 et suiv.

(3) Pour l'immatriculation par les intéressés, qui peut nous donner la réfection du cadastre automatiquement et sans frais pour l'Etat, voy. Flour de Saint-Genis, *loc, cit.*; de Robernier, dans *Rev. pol, et parl.*, février 1897. — L'Angleterre vient d'adopter, en 1897, une combinaison de ce genre ; J. Dumas, dans *Rev. pol et parl.* septembre 1898. M. Gorce, de Nancy, a donné l'exemple, dans l'Est, d'un nouvel abornement et de la rénovation du cadastre par l'initiative de syndicats de propriétaires ; de Foville, *Le Morcellement*, p. 183.

déjà de recevoir communication des actes où les opérations relatives à la propriété s'expriment et d'en prendre note, les receveurs de l'enregistrement ?

Le transport au canton de la *conservation des hypothèques*, laquelle ne se distingue plus du cadastre ainsi compris, devra s'ensuivre naturellement. Délivrée, selon le vœu aujourd'hui unanime, des hypothèques générales et des hypothèques occultes qui enveloppent la propriété de leur mystère, assujettissant tout droit immobilier à l'obligation de la transcription et de la publicité et toute transcription ou inscription à celle de la spécialité et du numéro cadastral (1), sa réunion au cadastre ne sera plus que l'affaire d'un remaniement de ses registres et répertoires. Elle reviendra, comme lui, de droit aux receveurs d'enregistrement cantonaux.

Du reste, les conservateurs des hypothèques se recrutent parmi les receveurs, inspecteurs et directeurs de l'enregistrement. Dans un certain nombre d'arrondissements, le receveur du chef-lieu joint à ses fonctions celles de conservateur. La remise de la conservation des hypothèques aux receveurs de l'enregistremement ne fera que donner sa conclusion logique à l'intimité commencée entre les deux services.

(1) Pour cette réforme, voy. prop. Dupuy-Dutemps, Brisson et Leygues. Ch. des dép. 1er fevrier 1874, ann. p. 114, et prop. Thézard au Sénat, Pour les objections à la constitution d'un titre foncier par le feuillet réel; voy. rapport Brusset au Sénat, ann. Sén. 1896, n° 8.

CHAPITRE VII

LA JUSTICE CANTONALE

§ 1er. — Les juges de paix

La justice de paix a servi de premier centre au canton. Elle est la seule institution organisée qu'y ait laissé subsister la législation de l'an VIII, et l'on sait quelle est, dans les milieux politiques, sa popularité, qu'elle emprunte surtout à son caractère cantonal. S'il ne s'agissait ici que de plaider, après tant d'autres, l'extension de sa compétence, il n'y faudrait pas de longs développements, mais une ligne, mais un chiffre ; car le libéralisme d'un auteur se mesure au taux proposé pour cette compétence.

Mais la question est pour nous plus large. La réorganisation du ministère public, qui fonctionne dans les prétoires cantonaux si problématique, celle de la police locale aujourd'hui si négligée, l'extension de l'arbitrage et de la conciliation, et d'autres réformes réclamées de nos jours, qui touchent toutes plus ou moins à la justice locale, et dont nous allons énumérer quelques-unes, n'importent pas moins que la compétence du juge et veulent être embrassées avec elle dans le même examen d'ensemble. Cette extension de compétence, d'ailleurs, peut avoir des répercussions inattendues de ceux qui l'auront

décidée en restreignant trop leur horizon d'étude. Supposons-la, par exemple, poussée jusqu'à 1000 fr. en premier ressort pour toutes les affaires, même de saisie immobilière et de distribution des sommes en provenant (1), comme dans une proposition Brisson et Dupuy-Dutemps à la Chambre des députés, ou jusqu'à 1500 fr., comme dans une proposition Million, la réforme aura fort bon air et les justiciables y gagneront certainement économie de frais et célérité ; il reste seulement à savoir ce qu'elle fera des officiers ministériels et des avocats, voire même de la plupart des tribunaux d'arrondissement dépossédés du quart ou du tiers de leurs litiges (2). La justice de première instance se trouvera désorganisée, ou du moins, comme il faudra supprimer un certain nombre de ces tribunaux déjà trop inoccupés, les justiciables auront à la chercher plus loin, ce qui pour eux aura bien aussi son ennui. Il est clair que la question des tribunaux de paix ne peut être résolue seule.

Nous avons d'ailleurs à nous demander si la justice de paix, même sous le régime de la loi du 25 mai 1838, n'est pas sortie de l'esprit de son institution, si l'on n'a pas trop déjà présumé de ses forces, et, pour parler nettement, si ce que nous possédons sous ce nom séduisant ne constitue pas, au regard de la législation comparée, une combinaison vulgaire et d'un caractère un peu trop primitif.

L'Assemblée constituante, en instituant les juges de paix, vit en eux des arbitres, des médiateurs, étrangers, selon l'expression de Duport, à l'ordre judiciaire proprement dit. « Il faut, expliqua Thouret, rapporteur de la

(1) Prop. Brisson, Dupuy-Dutemps, 9 décembre 1893, ann. ch. dép. 1893, n° 127. Pour les projets tendant à augmenter le taux de la compétence, voy. la récapitulation donnée dans la *Revue pol. et parl.*, octobre 1896, et le rapport de M. Cruppi, ann. ch. 1899, n° 1257.

(2) Le tiers, avec la proposition Million ; Cruppi, rapport cité.

loi des 16 et 24 août 1790, que tout homme de bien, pour peu qu'il ait d'expérience et d'usage, puisse être juge de paix » (1). Et il ajoutait : « La justice de paix ne doit pas être sujette aux rigueurs de la procédure ; un règlement très simple doit en faire tout le code. » L'assemblée limita donc extrêmement leur compétence au contentieux (2) et, pour mieux marquer son but de simplicité, elle plaça près d'eux des *prud'hommes*, des *assesseurs*, élus comme eux par le suffrage populaire et composant avec eux un *bureau de paix et de conciliation* (3). Leur mission devait être, en effet, de pacifier, de concilier plutôt que de juger, et elle entendit que toute contestation excédant leur compétence passerait réellement par le préliminaire de conciliation devant eux. Chaque ville de plus de 2.000 habitants devait avoir son juge de paix et ses prud'hommes particuliers. Mais le véritable tribunal, le tribunal de droit commun, restait le *tribunal de district*, élu par les électeurs du second degré.

Tel quel, ce système formait un tout logique et dont nous n'avons pas besoin de faire ressortir la différence avec ce qui fonctionne aujourd'hui sous ce nom de justice de paix. Les juges actuels sont des fonctionnaires nommés par le gouvernement ; ils sont placés sous les ordres du procureur de la République de leur arrondissement ; ils siègent seuls ; leur compétence s'est étendue, mais au détriment de leur mission conciliatrice qui s'abolit progressivement, surtout dans les grandes villes (4). Ils jugent ou essayent de juger *en droit*, et non

(1) Voy. sur l'historique de la question, *Journ. off.*, ann. ch. 1891, p. 724.

(2) A 50 livres en premier ressort, en matière personnelle mobilière, et à 100 livres à charge d'appel.

(3) Loi des 16-24 août 1790, tit. III, art 1 et titre X, art. 1. Il y eut quatre de ces assesseurs ; deux au moins devaient assister le juge et celui-ci pouvait rendre la justice dans chaque commune de son canton. Comp. Constitution de l'an III, art. 212.

(4) Exposé des motifs du projet Sarrien, ann. ch. dép. 1898, n° 281.

plus seulement *en équité*, selon la promesse de leur institution ; et ils y sont bien obligés, toute inadvertance juridique faisant infirmer leurs sentences en appel. Pour la *simple police*, ils ont la main plus libre peut-être, mais pas toujours très heureuse, et eux aussi prennent trop facilement le pli d'expédier les condamnations, comme les juges correctionnels, à la grosse. Par toutes ces causes, nous sommes en droit de dire que l'institution de 1790 s'est trouvée complètement faussée.

Le mal n'est pas précisément qu'on ait voulu et qu'on veuille encore augmenter l'importance du tribunal cantonal ; quoi de plus légitime, en effet, que simplifier ainsi la justice ? La proximité du juge n'est-elle pas pour tous un besoin évident ? Seulement, puisque la conception devenait autre, puisqu'on transportait « l'ordre judiciaire » au canton, il fallait le faire franchement, pleinement, et ne pas conserver cette distinction tout à fait contradictoire de la justice en haute et basse, avec un mode de recrutement différent pour les deux personnels. On aurait dû comprendre que la justice d'arbitrage et de conciliation de la Révolution en étant atteinte, c'était le cas de la rétablir sous une forme moins simpliste et de lui donner de nouveaux organes.

Il n'y a pas à regretter, d'un autre côté, que l'expérience de l'élection des juges de paix ait été arrêtée par le Consulat ; car, autant il est naturel que le conciliateur soit investi de sa mission par la confiance de ses concitoyens, autant il est funeste que le juge proprement dit doive sa place à ceux qu'il est appelé à juger. Mais ce juge ne doit pas dépendre non plus du pouvoir. Or toutes les garanties que la loi accorde aux juges de droit commun ont été refusées aux juges de paix. Le pouvoir

Le nombre des tentatives de conciliation et des affaires conciliées en vertu de la loi du 2 mai 1855 a toujours été décroissant. Il y avait 40 0/0 d'affaires conciliées en 1860 et 22 0/0 en 1890.

qui les nomme peut les déplacer, les sacrifier au moindre prétexte. Un siège de juge de paix se donne comme un bureau de tabac et il se retire plus facilement. On leur a demandé de se prêter aux besognes électorales, aux candidatures officielles, parfois même à l'espionnage et à la délation politiques. Et quelle indépendance espérer de ces 2.000 et quelques juges, sur un peu plus de 2.800, à qui l'Etat n'alloue qu'un triste traitement de 1.800 fr. par an (1), fonctionnaires toujours tremblants devant le ministre et livrés à la discrétion de tout homme influent ? Plaignons ces modestes serviteurs de la chose publique, pris perpétuellement entre le devoir de leur charge et le soin de leur conservation, au milieu des passions locales entrecroisées et des coteries qui cherchent à s'emparer d'eux et de leur justice. Isolés, n'ayant pas, comme les autres juges, l'appui d'un corps de magistrature, rien ne les soustrait au sentiment de leur faiblesse. Choisis le plus souvent parmi d'anciens hommes de loi (2), mais parmi ceux que le métier n'a pas enrichis, et au hasard des recommandations politiques, que de cas où leur science juridique néanmoins se trouve en défaut, où leur équité même hésite, cette équité où l'on voit leur plus bel attribut, comme si elle devait être de meilleur aloi quand le juge est moins en état de démêler le point à juger dans la confusion des récriminations et des divagations des parties et de rendre une décision légale et motivée. Leurs audiences s'écoulent dans la vulgarité. Ils ont à subir le vis-à-vis d'hommes d'affaires de village, quelquefois d'avocats marrons qui remplissent les audiences de leur caboti-

(1) Plus quelques vacations. Ce traitement était, en 1894, de 1710 fr. pour 2055 juges de paix sur 2872 ; *Journ. off.*, ann. ch. dép. 1894, p. 724 ; Discours de M. Cruppi, ch. dép. 2 mars 1899. Il y a 9 classes, avec traitement variant de 1800 à 8000 fr., d'après le chiffre de la population du chef-lieu.

(2) Discours de M. Fallières, ch. dép., 14 février 1891.

nisme et y convoquent au besoin la foule pour peser insolemment sur le verdict. Et c'est à ces hommes ainsi dominés de toutes parts, ainsi bloqués, que la loi, chaque année, vient demander de concilier ou de juger en quelque nouvelle matière (1). Un peu plus, on leur livrerait toute justice, et par elle la société tout entière. Quel illogisme! Attendre des juges de paix la justice idéale et commencer par les inférioriser!

§ 2. — De la justice de paix comme justice de référé et de l'unité de juridiction

Quelques-uns ont cru trouver le remède dans un relèvement des traitements, d'autres dans l'inamovibilité ou dans l'accessibilité des juges de paix aux tribunaux d'arrondissement; d'autres encore ont parlé d'exiger de tout candidat la possession d'un diplôme de licencié en droit ou bien de limiter le choix entre candidats remplissant certaines conditions de stage, anciens officiers ministériels, anciens magistrats consulaires, anciens receveurs d'enregistrement, greffiers ou conseillers de

(1) Loi du 27 décembre 1892 sur les grèves ; loi du 9 avril 1898 sur la responsabilité des accidents ; loi du 8 avril 1898 sur le régime des eaux, leur passant la connaissance de questions d'indemnité qui ressortissaient aux tribunaux civils on administratifs, etc. — « Non seulement, disent MM. Godin et Munier, on fait jouer aux juges de paix le rôle de véritables juges d'instruction, mais ou recourt à leur ministère dans un grand nombre de matières auxquelles ils étaient autrefois étrangers. Beaucoup de lois nouvelles s'adressent aux juges de paix pour jouer un rôle de conciliateurs entre des parties diverses. On va même jusqu'à leur donner un rôle d'administrateurs. C'est ainsi que la loi de 1854 sur le drainage, la loi de 1865 sur les associations syndicales, ont recours à leur intervention. Qu'il s'agisse de conciliation entre patrons et ouvriers, des questions d'habitation ouvrière, des questions de saisies-arrêts, etc., ce sont eux, toujours eux qu'on charge d'intervenir ». Exposé des motifs de leur proposition au Sénat, du 8 février 1896, sur la compétence des juges de paix.

préfecture (1) Et il ne paraît pas impossible de combiner ces divers ordres d'idées, à l'exemple de l'Allemagne, notamment, où les justices de bailliage fonctionnent à la satisfaction publique et où les juges, nommés à vie sous certaines conditions de capacité, jouissent d'une situation matérielle et morale supérieure à celle de nos juges de paix, ce qui a permis de leur conférer des attributions plus étendues (2).

D'autres ont renversé les termes. Ils suppriment toute magistrature cantonale, préférant, disent-ils, « raffermir la magistrature d'arrondissement » (3) et faire servir même les plus petits litiges et les plus petites contraventions à garnir le rôle de ses tribunaux inoccupés. L'exemple à invoquer ici est celui de l'Angleterre, restreignant de plus en plus la compétence de ses juges de paix en faveur des cours de comté. (4). Plusieurs projets, pour répondre à l'objection tirée de l'éloignement des tribunaux d'arrondissement, ajoutent que ceux-ci pourraient déléguer quelques-uns de leurs membres pour tenir, à des jours déterminés, dans les prétoires de canton, des *audiences foraines* (5). La justice, par ce moyen, se trouverait unifiée, ce qui est un avantage incontestable sur l'autre système ; car, ainsi que l'a dit l'auteur d'un de ces projets, « en démocratie, il ne saurait y avoir de petites causes. Tout plaideur et toute cause ont droit de la part du juge aux mêmes garanties d'indépendance, d'aptitude juridique et d'intégrité » (6). Ce devrait même

(1) Voy. notamment A. Vavasseur, *Essai sur la réforme judiciaire*, 1881, et rapport Cruppi.

(2) Demombynes, *Les Constitutions européennes*, t. I, p. 786.

(3) A. Bitsch, *les vraies réformes judiciaires*; Paris, 1894.

(4) Par la loi du 13 août 1888.

(5) Prop. Camille Sabatier, Ch. dép., 18 mars 1886 ; discours cité plus haut de M. Jean Cruppi ; art. sur *Nos institutions judiciaires*, dans la *Rev. pol. et parl.*, octobre 1896.

(6) Prop. Sabatier.

être un acheminement à supprimer d'une manière générale toute *justice d'exception ;* car la diversité des juridictions, avec les conflits de compétence qu'elle détermine, n'est pas un moindre inconvénient que la multiplicité de leurs degrés (1). Comment expliquer qu'en un temps où sur toutes choses se porte l'esprit de réforme le plus hardi, à peine sentions-nous ce qu'il y a d'intolérable dans cette extrémité où la loi nous réduit de chercher nos juges à tâtons, de subir des lenteurs et d'accumuler des frais pour arriver à savoir qui est véritablement qualifié pour nous juger? Et pourquoi mesurer la compétence au taux de la demande? Pourquoi fixer au même juge de paix plusieurs taux selon les natures d'affaires? Pourquoi, uniquement sur une question de chiffre, lui refuser les litiges les plus simples (quand il y a titre par exemple, et qu'il n'y a qu'à délivrer la formule exécutoire)? (2). La seule distinction qu'admette la raison est celle entre le juge unique et la pluralité de juges, selon que la cause est simple ou difficile, selon qu'elle requiert célérité ou plus d'autorité dans la sentence. Tout autre prétexte à différence de juridiction choque dans une législation démocratique.

Nous touchons ici à la vraie conception de la justice cantonale. Elle devra — et nous voyons du reste que plusieurs l'ont déjà compris (3) — elle devra, en se haussant au plain-pied avec les tribunaux de première instance, se modeler sur le *référé.* Il faut que le juge local connaisse en premier lieu de toute affaire. Il faut lui donner les requêtes, les affaires de défaut, celles où il y a titre ou promesse reconnue, les provisions alimentaires, les

(1) « Ce grand nombre de justices, disait Loyseau au [temps de Henri IV, ôte le moyen au peuple d'avoir justice »; *Traité sur l'abus des justices en France.*

(2) *Rev. pol. et parl.*, octobre 1896, article cité.

(3) *Ibid.*

actions possessoires, les jugements provisoires, les référés, les jugements préparatoires, interlocutoires et d'avant faire droit (ordonnant des comptes, vérifications d'écritures, expertises, enquêtes, interrogatoires), voire même, comme en Allemagne, la procédure de faillite et la tentative de conciliation entre époux (1). Quant aux affaires qui, à raison de leur nature particulière ou des discussions de fait et de droit, des chefs divers et des incidents qui s'y enchevêtrent, exigeront toujours l'examen de plusieurs juges et ce que nous appellerons un jugement d'*assises*, il faut, en tous cas, que le juge cantonal ou venant siéger au canton en soit le préparateur et, si possible, le conciliateur.

Toute question de compétence, dès lors, va se réduire à la *territoriale*. En toute cause, le demandeur assigne devant le juge cantonal du domicile du défendeur ou du lieu du litige, et cela quand bien même la cause serait du ressort d'un tribunal de commerce ou de quelque autre juridiction spéciale conservée dans la loi. Le juge examine, cherche à concilier, et, s'il ne le peut, fixe d'office et sauf recours la juridiction compétente (2). Il retient au passage les causes les plus simples ou qui ne comportent pas de discussion véritable et les juge. Les autres, il les renvoie au tribunal d'assises ; il y renvoie toutes celles, si minime qu'en soit le chiffre, qui lui paraissent comporter un débat approfondi ; mais d'abord il commence pas les instruire, au moins sommairement, il joint au dossier, s'il y a lieu, les observations et renseignements susceptibles de prévenir des méprises. Tout, dans ce système, devient clair et rapide.

Et rien de plus légitime que de faire siéger le même juge

(1) Demombynes, *loc. cit.*, t. II, p. 755.

(2) Pour l'attribution de ce rôle au juge de paix, voy. Jeanvrot, *Organisation des justices de paix*, dans *Revue de la réforme judiciaire*, 1886, p. 390.

au tribunal d'arrondissement. Nous voudrions même que, dans les tribunaux sectionnés, les causes de son canton fussent distribuées de droit à la chambre dont il fait partie, afin qu'il pût éclairer ses collègues par cette connaissance des personnes et des localités sans laquelle il n'y a pas plus de bonne justice que de bonne administration. Par la même raison, au lieu de le faire venir du chef-lieu d'arrondissement pour juger au chef-lieu de canton, comme on le propose, nous croyons préférable inversement de le faire résider au chef-lieu de canton, d'où il viendrait siéger en assises au chef-lieu d'arrondissement. Si, en effet, l'on a pu dire, en faveur du premier système, que l'impartialité du juge risque de s'altérer dans un trop perpétuel contact avec les justiciables, n'est-il pas à craindre, par contre, qu'à trop rester isolé d'eux, il ne prenne le pli de juger de façon en quelque sorte mécanique et que ceux-ci, en quittant la barre, n'emportent l'impression d'une justice abstraite et froide, d'une machine à juger débitant indifféremment l'erreur ou la vérité? Nous rapprocherons ce système de celui dont il a été question pour certains tribunaux d'arrondissement sans litiges et d'après lequel ils se réduiraient à un juge titulaire assisté d'un suppléant et venant hebdomadairement se réunir aux juges d'un tribunal voisin (1). Nos juges cantonaux de même se réuniraient à jour fixe pour composer le tribunal d'assises (2).

Reste la question de savoir si cette institution de juges itinérants dans un sens ou dans l'autre s'accorde avec le maintien des tribunaux à l'arrondissement. Les auteurs des projets qui font voyager les juges du tribunal d'arrondissement nous montrent, en leur chef-lieu, qua-

(1) Bertheau, *La suppression des petits tribunaux*, dans *Rev. de la réf. jud.*, mai 1887.

(2) Comp., pour les juges de paix, prop. Eymard-Duvernay, 1880.

tre ou cinq de ces magistrats « groupés autour d'un président d'élite » (1), ils nous disent que ce président pourra être un conseiller à la Cour, dont « la présence rehaussera le prestige des assises » d'arrondissement et qui sera le lien entre la Cour et le tribunal, comme le juge entre le canton et l'arrondissement. » (2) Cela, dans la pratique, ira-t-il sans encombre ? Nous voulons le croire ; le maintien du ressort de l'arrondissement ne leur permet guère du reste de faire autrement dans ce système. Mais on se plaint déjà que certains tribunaux d'arrondissement n'aient à juger que 100 ou 150 affaires par an. Que sera-ce quand une partie de ces affaires s'arrêteront au canton ? Et que penser de tribunaux dont les juges, en totalité, se dispersent au loin dans l'intervalle de leurs séances hebdomadaires, ne laissant pour les représenter et se morfondre au chef-lieu que leur président, s'il n'est pas réclamé lui-même par la Cour à laquelle cette hypothèse le fait appartenir ? Le besoin se fera sentir évidemment de tribunaux plus consistants. Il faudra revenir, de toutes façons, à l'idée de réunir plusieurs tribunaux d'arrondissement en un seul. Cela étant, pourquoi ne pas procéder par règle générale et ne pas constituer le « tribunal d'assises » au chef-lieu de département ? Là au moins s'établirait une division du travail ; là les diverses natures — d'affaires civiles, commerciales, agricoles, correctionnelles ou criminelles, — les instructions. les liquidations, les expropriations, etc., se distribueraient entre un nombre suffisant de chambres et de juges-commissaires ; il y aurait, outre les juges ambulants ou cantonaux, des juges à demeure centralisant un courant d'affaires ; il y aurait un parquet méritant ce nom (3). Ce qui n'empêcherait pas, au surplus, de con-

(1) Cruppi, discours cité.

(2) *Rev. pol. parl.*, octobre 1896, p. 61.

(3) Comp. la Constitution du 5 fructidor an III, art. 216, composant le

server leurs tribunaux à quelques arrondissements très peuplés.

Par cette réforme serait tranchée du même coup et définitivement — qu'on nous permette cette digression — la question de l'élection des juges. Cette idée de confier la désignation des juges au suffrage populaire, qui autrefois figurait invariablement sur les programmes radicaux, pouvait en effet se soutenir sans trop de ridicule pour les juges de paix, magistrature modeste qu'on se représentait idéalement — car l'âpre politique se plaît à ces idylles — tout entière à son rôle d'arbitrage et de conciliation et rendant entre petites gens des sentences d'une rustique simplicité, sous le chêne de Saint-Louis. La même superstition pour le principe électif trouvera plus difficilement à s'exercer à propos de juges appartenant à des tribunaux constitués et dont la science de droit et des affaires deviendra le titre principal. L'élection se pratique pour le recrutement des tribunaux de commerce et l'expérience a prononcé contre elle. Les juges consulaires se distinguent par une parfaite honorabilité sans nul doute, mais quelle valeur attribuer à des opérations électorales auxquelles prend part le dixième des électeurs inscrits — c'est la moyenne — et qui, s'accomplissant au moyen de bulletins expédiés tout imprimés aux chefs-lieux de canton par les tribunaux de commerce eux-mêmes, font sortir de l'urne des noms inconnus à la plupart de ceux qui sont censés les avoir librement choisis? C'est l'illusion du suffrage; elle recouvre souvent la domination trop réelle d'une coterie qui monopolise les sièges au profit d'un chef-lieu, voire même au profit d'un commerce ou d'une industrie. Encore pouvons-nous penser qu'il ne s'y mêle aucune

tribunal de département de 20 juges au moins, d'un commissaire et d'un substitut.

préoccupation politique, parceque les électeurs commerciaux forment une catégorie restreinte. Mais quand il s'agira d'élire les membres des tribunaux civils au suffrage universel, chaque parti aura ses candidats et la politique maîtrisera complètement le scrutin. L'élection des juges a fonctionné pendant dix années de la Révolution ; au prix de quelles iniquités judiciaires, de quelles épreuves infligées aux défenseurs de la Révolution elle-même, c'est ce que M. Jules Roche a rappelé pour l'édification du parti républicain (1).

Il est vrai que la nomination des juges par le gouvernement n'a pas toujours donné beaucoup mieux, malgré le correctif de l'inamovibilité, qu'annule le système de l'avancement. L'inamovibilité protège le juge, mais elle met le corps social à sa merci. Elle engendre chez lui, à la longue, cette insensibilité, cette légèreté dans le maniement de la fortune, de l'honneur et de la liberté d'autrui qui résultent naturellement chez l'homme du sentiment de son irresponsabilité. Le recrutement de la magistrature par elle-même, qui faillit, en 1814, entrer dans nos lois, (2) développerait encore ce sentiment d'irresponsabilité ; il ferait de la justice la propriété d'une caste. Le choix semble donc se limiter par élimination, soit au système du concours (3), soit à un système de désignation par une commission spéciale, soit à un système intermédiaire. Les commissions, par exemple, seraient composées, moitié de délégués de corps électifs (conseils généraux ou cantonaux ou municipaux) — ce serait la part faite au système de l'élection à deux degrés de la Révolution, — moitié de magistrats de la carrière. Le concours ou l'exa-

(1) Discours à la Ch. des dép., 16 et 18 janvier 1883.

(2) Laboulaye, *Le parti libéral,* p. 232.

(3) Prop. Flandin, 23 juin 1897 ; prop. Bérenger, Eymard Duvernay. Des circulaires ministérielles ont parlé d'établir un tableau d'avancement; circ. 27 sept. et 16 oct. 1895 ; ce serait un commencement.

men, pour n'être pas à l'origine exclusivement favorable aux jeunes docteurs sortant de l'école, comprendrait, comme on l'a demandé, des épreuves pratiques (1). Enfin, au degré suprême ne s'élèveraient que les hommes devenus, par leur passé et par la notoriété acquise à leurs travaux, l'honneur de la magistrature et de la science juridique. La Cour de cassation, nommée par les Chambres, comme pourrait l'être aussi et comme l'a été, sous la constitution de 1848, le Conseil d'Etat, ou, mieux encore, nommée par le Sénat sur la présentation d'une commission, et groupant les illustrations professionnelles, cesserait d'être un réceptacle des créatures de la coterie gouvernante et des directeurs du ministère de la justice...

Quel que soit, d'ailleurs, le système de recrutement adopté, la question de l'avancement en reste distincte et nous pensons qu'il sera difficile, en incorporant la magistrature cantonale à l'ordre judiciaire, de ne pas toucher en même temps, non seulement aux règles de cet avancement, mais à son principe même, comme aussi à l'idée de hiérarchie judiciaire en général. La réforme dans l'hypothèse de laquelle nous raisonnons supprime un degré de juridiction en réunissant les juges locaux aux tribunaux d'arrondissement ou de département. Il n'est pas absurde d'imaginer — surtout si les tribunaux étaient reportés de l'arrondissement au département — que la juridiction des 28 cours d'appel cesse elle-même un jour de paraître indispensable. L'idéal, nous l'avons dit, est l'établissement d'une juridiction unique de droit commun; il s'agit d'avoir de bons juges plutôt que de les multiplier. Le grand nombre de juridictions et de degrés de juridiction et le grand nombre de juges conviennent aux sociétés barbares ou médiévales où l'homme de loi pullule, où les procédures semblent une floraison naturelle ; ils forment anomalie dans une société démocratique, appelée à par-

(1) Prop. Eymard-Duvernay.

ticiper toujours plus intimement à l'administration de sa justice par la conciliation, par l'arbitrage, par les jurys. Ils exagèrent surtout chez les juges l'esprit corporatif. C'est ce qu'exprimait Bergasse dans ces paroles à l'Assemblée Constituante : « Les grandes compagnies de magistrats finissent toujours par constituer de toutes les aristocraties la plus formidable. » (1) Et la Constituante, dans cette pensée, ne voulut pas créer de juridiction au-dessus des tribunaux de première instance établis au district. Elle laissa bien aux plaideurs la faculté d'appeler des jugements de ces tribunaux, sachant que l'erreur est toujours possible, mais elle décida que les appels seraient portés devant un autre tribunal de district. La même aversion pour la hiérarchie judiciaire se retrouve dans la Constitution de l'an III : elle remplace les tribunaux de district par un seul tribunal composé de vingt juges au chef-lieu de département, mais tout appel doit être porté devant le tribunal civil de l'un des trois départements le plus voisins (2), et entre ces tribunaux et le tribunal de cassation, nul corps intermédiaire.

Le retour à ce système entraînerait suppression partielle de l'avancement. Nous ne voulons pas y insister plus que de raison. Que l'on supprime ou non les cours d'appel, nous disons seulement que le but doit être de réduire dans la magistrature l'avancement et la hiérarchie au minimum. L'Angleterre, qui utilise pour sa justice civile et criminelle des milliers de magistrats ruraux non rétribués et le jury et qui n'emploie qu'un petit nombre de juges de carrière — 300 environ, — s'en trouve bien (3); elle ne connaît pas l'avancement. La France en compte dix fois autant, indépendamment des juges de paix,

(1) Rapport du 17 août 1789.

(2) Art. 216 et 219.

(3) Laboulaye, *loc. cit.*, p. 229 ; Le Play, *l'organisation du travail* p. 417.

des juges de commerce et des prud'hommes. Une réorganisation comme celle dont nous venons d'esquisser quelques traits et qui leur rattacherait les 2.872 juges de paix réduirait le chiffre d'ensemble au moins de moitié. Les juges, par suite, pourraient être rétribués plus convenablement. L'avancement, enfermé dans des règles fixes, s'opèrerait moins par déplacement que par classes. Et ce serait assez, pour assurer des récompenses légitimes à la carrière judiciaire, de ces étapes successives : juge suppléant, juge titulaire, président de chambre et président de tribunal, conseiller de cassation.

Une condition essentielle, en tous cas, devrait être que tout juge eût passé par l'éducation du canton. Nous appliquerons à la magistrature assise ou debout ce que nous avons dit des autres corps administratifs : il est indispensable que ses membres prennent le contact des réalités, qu'ils voient de près et par eux-mêmes, qu'ils se fassent plus mobiles et plus actifs, pour que leur justice soit plus juste. Ce n'est pas à les faire siéger muets près d'un président ni à leur faire corriger des états de frais d'avoués que l'on fait l'apprentissage des magistrats d'un peuple libre. Mêlons-les aux hommes, donnons-leur, comme nous l'expliquerons tout à l'heure, des surveillances et des tutelles à exercer, groupons autour d'eux, en commençant par le canton, des jurys, des institutions auxiliaires de justice, et l'inutilité de multiplier les degrés de juridiction se démontrera d'elle-même. Il apparaîtra bien ainsi que la démocratie a trouvé sa forme de justice définitive. Et c'est pourquoi il est bien vrai de dire que la réforme de la justice cantonale, par sa réunion aux tribunaux de droit commun, contient en germe toute une rénovation d'esprit de la magistrature et toute une régénération de la justice.

§ 3. — D'UNE JURIDICTION COMMUNALE DE SIMPLE POLICE.

Nous venons de faire allusion à l'intervention de l'élément populaire et électif dans l'administration de la justice. Parmi les formes que peut prendre cette intervention, il en est une qu'aucun programme actuel ne mentionne et qui pourtant figura dans notre législation révolutionnaire. Nous voulons parler de la juridiction municipale.

On sait qu'au Moyen Age les villes eurent droit de justice en toutes matières, civile, commerciale, criminelle. Les ordonnances de la monarchie qui, au XVI° siècle, substituèrent les juridictions royales et créèrent les tribunaux consulaires, avaient démembré successivement cette juridiction (1), et il ne lui restait, en 1789, que la justice de police, comme annexe du droit de police, lequel subsiste seul aujourd'hui. L'Assemblée Constituante généralisa cette justice municipale. Par son décret des 28-30 avril 1790, elle confia aux municipalités l'application des peines et contraintes en matière de délits de chasse. Par celui des 16-24 août 1790 (titre II, art. 1), elle chargea les municipalités « de veiller et tenir la main dans leur ressort à l'exécution des lois et règlements de police, et de connaître du contentieux auquel cette exécution pourrait donner lieu » ; elle spécifia les objets de police qui leur étaient ainsi confiés et les peines (2) qu'elles avaient mission d'appliquer. L'Assemblée se conformait ainsi au principe posé nettement dans le rapport de Bergasse : les juges de police doivent être choisis par le peuple plutôt que les autres juges, parce que, leur pouvoir étant plus arbitraire de sa nature, c'est

(1) Bequet, *La commune* n° 31.
(2) Bequet, *loc. cit.*

à l'homme que l'on se confie en eux plutôt qu'à la loi (1).

Cette justice fonctionna jusqu'à la Constitution de l'an III, qui fit passer des municipalités de commune aux juges de paix les contraventions de police municipale. Ce fut la conséquence forcée de la suppression de ces municipalités. Mais quand elles furent rétablies en l'an VIII, leur juridiction ne le fut pas avec elles, et la conception municipale de 1789 étant entièrement retournée, les séances se réduisirent à trois ou quatre par an dans la plupart des communes. Or la question pourra se poser, en corollaire de la réorganisation de la justice cantonale, de la restitution aux conseils municipaux de cette juridiction que leur avait conférée l'Assemblée Constituante. Non pas qu'un si grand prix s'attache à posséder ainsi 36.000 jugeries de village. Mais puisque la tendance d'une certaine école est d'introduire le jury en toutes causes, pourquoi les élus locaux, dont le mandat atteste l'honobilité et la confiance qui les entoure, ne pourraient-ils former, en matière de police locale, un jury primaire, un jury auquel, comme on l'a bien des fois demandé pour le jury en général, la loi remettrait l'application de la peine. Ils auraient à siéger plus fréquemment sans doute, mais ce ne serait vraiment pas un inconvénient. Et point d'avocat devant eux, point de plaidoirie ni de « papier marqué ». Les justiciables comparaissent personnellement et s'expliquent sans intermédiaire. Point de condamnation automatique non plus : le conseil municipal, souvent, commencera par la réprimande avant d'infliger l'amende. La justice de paix, que nous avons supposée relevée en importance, s'allègerait ainsi d'une multitude de menues contraventions qui encombrent ses audiences. Et comme les conseils municipaux pourraient être investis d'autres attributions se rattachant à la police ou aux contestations locales, comme il paraît assez

(1) Louis Blanc, *Hist. de la Révolution française*, liv. IV, ch. 9.

simple, notamment, de remplacer par eux les commissions scolaires chargées d'appliquer les répressions bénignes de la loi du 28 mars 1882 ou encore — sous le bénéfice de ce qui a été dit au chapitre précédent (1) — les commissions de répartition pour l'examen des réclamations contributives, une juridiction communale se trouverait constituée, que nous nous représentons aussi vivante et aussi facilement acceptée des populations que la justice de paix. Nous savons le genre d'objections qu'on peut y faire, mais il vaut peut-être la peine d'en faire l'essai, qui s'accorderait avec ce que nous avons dit du caractère familial de la commune et du rôle amiable et, pour ainsi dire, patriarcal de ses élus.

§. 4 — JURÉS OU PRUD'HOMMES CANTONAUX. — D'UNE ORGANISATION GÉNÉRALE AU CANTON DE L'ARBITRAGE ET DE LA CONCILIATION.

Nous avons cité une autre disposition de loi des 16-24 Août 1790 (titre III, art. 1) qui faisait siéger avec le juge de paix au moins deux prud'hommes assesseurs, issus comme lui de l'élection populaire. Chaque commune, à cet effet, élisait quatre notables ou prud'hommes au suffrage des citoyens réunis en assemblée primaire. Ils étaient élus pour deux ans et indéfiniment rééligibles. Toute ville de plus de 2.000 âmes devait avoir son juge de paix et ses prud'hommes particuliers. Nous retrouvons les mêmes assesseurs auprès du juge de paix sous la Constitution de l'an III (2). Ils durèrent jusqu'à la loi du 29 Vendémiaire an IX.

Nous croyons qu'ils pourraient être rétablis, en complément d'une réorganisation de la justice cantonale.

(1) Voy. plus haut, p. 230.
(2) Art. 219 de la Constitution de l'an III.

Il semble toutefois que ce ne puisse être qu'au pénal, et cela dans l'intérêt même des justiciables, qui exige que la science du juge statuant au civil ne soit pas contrariée par l'ignorance et les préjugés d'acolytes irresponsables. Tels les juges de bailliage, en Allemagne, sont assistés, quand ils jugent au pénal, d'échevins (*schöffen*) qui ont voix délibérative sur l'application de la peine, — laquelle peut aller jusqu'à trois mois de prison et 600 marks (750 francs) d'amende —, mais au civil ils jugent seuls (1).

Ces échevins ou assesseurs forment une sorte de jury. Ils sont désignés par une commission, sur des listes dressées par communes de citoyens âgés de trente ans et aptes à remplir cette fonction (2). En France, il paraît impossible d'écarter toute intervention du principe électif. Nous les prendrions, par exemple, parmi les membres des corps électifs locaux pour partie et, pour une autre partie, sur des listes à la confection desquelles ces corps électifs auraient concouru. C'est-à-dire qu'il y aurait un *jury cantonal* à base élective, point de départ pour la constitution d'un jury criminel également à base élective. Car, en ce qui concerne ce dernier jury, tout mode de recrutement auquel on s'arrêtera sera préférable à la pratique actuelle, consistant à obliger quelques rentiers, toujours les mêmes, à accomplir tous les deux ou trois ans une période de quinze jours au chef-lieu. On sait le rite de leur désignation (3) : les maires du canton, à l'exception de ceux qui se font excuser ou qui ne prennent pas la peine de se déranger, s'assemblent sur la convocation du juge de paix et sous sa présidence ; ils remettent à celui-ci leurs listes d'où ils ont exclu, non seulement les fonctionnaires, militaires, prêtres, domes-

(1) Demombynes, t. I, p. 754 ; Cruppi, *La cour d'assises*.

(2) C'est-à-dire non frappés d'incapacité légale, ni militaires, ni prêtres, ni fonctionnaires, ni domestiques, etc. ; Demombynes, *ibid*.

(3) Loi du 21 novembre 1872.

tiques, illettrés (1), comme le veut la loi, mais aussi les citoyens retenus par leurs affaires et, d'une manière générale, tout homme vivant de son travail. Le juge fait avec eux un premier tri et envoie le dossier au chef-lieu d'arrondissement, où une commission composée du président du tribunal, de juges de paix et de conseillers généraux et d'arrondissement, réunit les listes cantonales et fait un second tri, en ajoutant quelques noms de jurés supplémentaires. Enfin, lorsque vont s'ouvrir les assises, un tirage au sort a lieu. Et c'est cela qui est censé exprimer la justice populaire. Ce n'en est même pas le semblant. Il est évident que des jurés choisis, au moins pour partie, dans le personnel électif existant n'offriraient pas moins de garanties pour une bonne distribution de la justice pénale; et du moment que ce personnel électif fournirait le jury cantonal, aucune raison ne nous permettrait de distinguer entre les jurys et d'établir pour chacun d'eux un système de recrutement différent.

Cette unité d'origine des divers jurys s'imposera d'autant plus que, d'une part, beaucoup de délits qu'on juge aux audiences correctionnelles des tribunaux d'arrondissement se trouveront, comme en Allemagne, reportés au canton et, que, d'autre part, la démarcation s'effacera, et, dans la pratique, s'efface déjà de plus en plus entre le criminel et le correctionnel. On tend aujourd'hui, dit M. Cruppi, à correctionnaliser tous les crimes (2); le jury criminel se trouve ainsi progressivement dépossédé. Le seul moyen de contrarier cette tendance paraissant être la restauration du *jury correctionnel* de la Constituante, restauration à laquelle l'éloignement du chef-lieu d'arrondissement a opposé jusqu'ici le principal obstacle, on voit comment les choses vont à peu près se

(1) Art. 3 et 4 de la loi.

(2) *La Cour d'assises.*

présenter : d'une part la dualité du jury criminel et du jury correctionnel apparaîtra comme une impossibilité, et d'autre part le jury correctionnel apparaîtra comme un prolongement de la justice échevinale du canton, avec laquelle, du reste, il se confondra en partie. Il suit de là que la même réforme qui nous donnera le jury cantonal mène à l'universalisation de l'institution du jury, et que cette universalisation doit nous donner aussi son unité.

Quant aux affaires civiles, si les jurés ou assesseurs n'y acquièrent pas voix délibérative, un rôle utile s'offre à eux comme associés à l'arbitrage et à la tentative de conciliation entre les parties. Nous entendons aussi que le juge les utilise pour les enquêtes et l'instruction des affaires, qu'il les charge même de procéder aux visites sur les lieux et aux expertises. Car il devrait être de principe — et non, comme le veut notre code de procédure (1), une exception — que le juge, en toute matière donnant lieu à expertise, y assiste lui-même et la dirige. Et puisqu'il ne saurait être partout à la fois, les jurés cantonaux précisément seraient là pour le suppléer dans cette tâche, quand ils ne feraient pas office eux-mêmes, à raison de leurs aptitudes, d'experts gratuits (2).

Ceci nous amène à la question des *jurys spéciaux*, une des plus importantes que soulève la réforme judiciaire.

Actuellement les juges de paix et les tribunaux s'adressent, dans les cas requérant des connaissances techniques, à des experts qu'ils choisissent dans un cercle parfois très limité. Ils s'attachent à l'honorabilité,

(1) Art. 295. L'art. 41 prévoit la visite des lieux par le juge de paix, se faisant assister au besoin par des experts et pouvant « juger sur le lieu même sans désemparer ». Il signe le procès-verbal dressé par le greffier. C'est cette pratique qu'il faut étendre.

(2) Voy. Raoul de la Grasserie, *L'Organisation des Justices de Paix*, dans *Revue de la Réforme judiciaire*, 1885, p. 545.

sans doute, et tout est bien quand l'expert désigné se trouve être un propriétaire, fermier ou négociant dédaigneux des honoraires ! Mais, à côté de ces auxiliaires bénévoles de justice, il y a malheureusement les professionnels, les affidés de tribunaux, qui vivent de l'expertise comme les huissiers de leurs exploits. Il est des tribunaux civils et de commerce auprès desquels ils forment une sorte de corporation. Le gros chiffre de leurs honoraires, leurs lenteurs, leur insuffisance ne sont pas toujours les pires griefs des justiciables remis à leur discrétion. On a toujours à craindre qu'ils ne lient inconsciemment leurs conclusions au grossissement de leurs honoraires, ou encore qu'ils ne se laissent dominer par l'intérêt général de la profession à laquelle ils appartiennent, quand ils le voient impliqué dans l'affaire qui leur est envoyée (1). La magistrature de l'ancien régime avait les épices ; ces épices ont passé aux mains des auxiliaires de la justice. Et notez que ces auxiliaires sont les véritables juges : certains tribunaux ont pris le pli d'entériner leurs rapports aveuglément, quelles que soient les raisons et même les suspicions que l'on produise à l'encontre. Ils sont les maîtres, et ils le font bien voir. Ils convoquent les parties, ils les écoutent plus ou moins sérieusement, ils prennent ou ne prennent pas de notes, dressent ou ne dressent pas procès-verbal des dires échangés et des constatations recueillies, puis ils esquissent une allusion vague à une conciliation sur laquelle leur propre intérêt leur défend d'insister, puisqu'elle empêcherait la fructueuse confection du rapport, et finalement ils tendent la main pour recevoir la provision d'usage.

Nous ne savons ce que de telles mœurs judiciaires ont de commun avec la justice. Il est singulier qu'on exige

(1) C'est ce qui arrivera, par exemple, quand un expert architecte aura à juger un confrère sur une question d'honoraires.

tant de garanties chez les juges si c'est pour tolérer qu'ils abandonnent leur prérogative à des tiers salariés.

Voyons maintenant comment les choses pourraient s'ordonner dans le nouveau système judiciaire cantonal.

Les variétés de l'expertise se classent sous cinq chefs principaux : 1° les questions de travaux ; 2° les questions de comptes ; 3° les questions agricoles ; 4° les questions industrielles et commerciales ; 5° toutes les autres questions techniques que les tribunaux renvoient actuellement à l'avis préalable des experts. Quoi de plus simple, dans la plupart des cantons, pour ces diverses catégories d'affaires aussi bien que pour celles non sujettes à expertise, mais requérant l'avis d'hommes de métier — comme les différends entre patrons et ouvriers —, que d'adjoindre aux jurés ou assesseurs siégeant habituellement avec le juge des jurés élus ou nommés par des corps élus et fonctionnant gratuitement comme eux ?

Remontons à l'origine de l'institution. Qu'était-ce primitivement que le juré ? C'était le *témoin*, celui qu'on interrogeait dans l'*enquête par le pays* (1). On prouvait par écrit ou par jury. Par suite, le témoin juré a été aussi l'homme compétent, l'expert ; puis le juge juré s'est dégagé, en matière pénale, du témoin juré. Cette idée d'expertise se retrouve dans notre jury d'expropriation — que malheureusement nous composons au hasard et que nous chargeons, non d'éclairer le juge, mais de prononcer lui-même la sentence. Englober donc l'idée d'expertise dans l'idée de jury, c'est revenir à la conception primitive du jury.

Dans les cantons ruraux, où il est question depuis longtemps de créer des petites chambres d'agriculture ou des sous-comités de chambres d'agriculture départemen-

(1) Raoul de la Grasserie, *Origine, évolution et avenir du jury*, dans *Rev. intern. de sociologie*, 1897.

tales (1), où l'on a parlé même de créer des tribunaux d'agriculture (2), les membres de ces chambres ou de ces sous-comités fourniraient, en matière agricole, les experts-jurés. De même les chambres ou sous-comités cantonaux de chambres de commerce, les chambres syndicales du commerce et de l'industrie, les syndicats professionnels fourniraient, en matière industrielle et commerciale, leur concours dont la gratuité pourrait être posée comme une condition de leur existence. Quant aux différends entre patrons et ouvriers ou employés, pour lesquels, quand ils prennent un caractère collectif (grèves), la loi du 27 décembre 1892 organise, par les soins du juge de paix, la réunion au chef-lieu de canton d'un comité de conciliation spécial à la circonstance, il suffirait d'étendre, en les corrigeant un peu, les dispositions de cette loi. Non pas pour obliger les parties à subir l'arbitrage de ce comité, ainsi que le veulent des projets trop absolus (3) ; car l'arbitrage forcé, qu'a fini d'effacer la loi du 13 juillet 1856, ne saurait revivre dans nos codes (4) ; et ce sera beaucoup déjà, dans une législation de liberté, de rendre l'essai de conciliation obligatoire (5). Mais au lieu d'improviser un comité à chaque grève qui se déclare, que n'établit-on, selon le projet de M. André Lebon, des *conseils permanents de conciliation !* (6) Et tandis que le projet de M. Lebon faisait sortir ces conseils permanents d'un accord entre patrons et ouvriers ou employés d'un

(1) Voy. ch. X, § 1.

(2) Prop. Cluseret, Michelin, 6 février 1897, ann. ch., n° 2253.

(3) Voy. à ce sujet les observations de M. A. Spire, dans *Rev. pol. et parl.* août 1896.

(4) Voy. contre cette obligation de passer devant des arbitres avant de paraître devant le juge, les objections de Robespierre dans la séance de la Convention du 23 Juin 1793 ; E. Hamel, *Hist. de Robespierre, t. III*.

(5) Projet de loi de M. Mesureur, ministre du commerce, 23 janvier 1896.

(6) Projet présenté à la ch. des dép. le 8 juillet 1895 Ann. ch. p. 1465.

même établissement ou entreprise, ou d'une même profession ou de métiers similaires — à peu près dans les conditions de formation établies par la loi de 1884 pour les syndicats professionnels — et ne s'appliquait qu'aux cas de grève, pourquoi ne pas les faire élire par les patrons et les ouvriers de toutes les professions, ce qui permettrait à tout canton de posséder un de ces conseils et ce qui reviendrait à universaliser l'institution des *prud'hommes?*

Quelque bien que l'on pense, en effet, de cette institution, telle qu'elle fonctionne aujourd'hui, elle a contre elle le petit nombre de ses tribunaux, qui contraint les parties, en dehors des grandes villes, à des déplacements onéreux pour être jugées par eux. De grands efforts ont été faits par beaucoup d'entre eux pour déterminer les communes de leur région à accepter leur juridiction et à contribuer aux frais de leur installation et de leur entretien ; mais la plupart de ces communes hésitent, considérant avec raison la justice de paix comme plus expéditive et plus économique pour les ouvriers eux-mêmes. Elles n'aperçoivent pas l'intérêt de ces élections prud'homales, qui s'accompliraient au milieu de la même indifférence que celle des juges de commerce ou sous la même impulsion jalouse des coteries du chef-lieu, lesquelles, dans l'espèce, pourraient bien être les « organisations » collectivistes ou libertaires. Cette justice, par suite, est restée limitée aux principaux centres urbains. Les mêmes litiges ouvriers relèvent de judirictions différentes, en France, selon les localités. Et à cela, malheureusement, il n'y a pas de remède, si l'on ne se décide à cantonaliser l'institution.

On y viendra probablement; et ce serait, pour le dire en passant, une naturelle occasion de restituer aux conseils de prud'hommes le caractère amiable et consultatif qui est dans le véritable esprit de leur institution. Il est mauvais, en quelque cause que ce soit, de confier cette

délégation de la puissance publique, la justice, à des représentants de corporations ou de classes engagés eux-mêmes dans le conflit des intérêts qu'ils ont à juger. Les conseils de prud'hommes, en tant que tribunaux de jugement, ont eu leur rôle, ils l'auront peut-être quelque temps encore comme moyen d'affranchissement du prolétariat dans les grands centres. On comprend qu'il n'ait pas été indifférent pour celui-ci de posséder ses places de sûreté, ses tribunaux, comme le négoce avait les siens par la justice consulaire. Ils perdront leur raison d'être dans une société d'où toute idée de divisions sociales et de lutte de classes aura été définitivement bannie (1).

Pourquoi ne pas dire toute notre pensée ? Nous avons vu de près les *tribunaux de commerce*. Nous ne croyons pas davantage à l'utilité de leur perpétuation sous un régime démocratique. Ils ont d'abord contre eux, comme les conseils de prud'hommes, de n'avoir pu se propager par tout le territoire : on compte, en effet, contre 216 tribunaux de commerce, 175 tribunaux civils jugeant commercialement. Ils ont de plus leur inexpérience ; on sait quel long stage les juges de commerce ont en général à traverser avant d'être en état de juger les affaires qui leur sont soumises ou de savoir seulement se tirer de l'examen d'un dossier. Certains n'arrivent jamais à libeller convenablement une sentence, et l'on cite des tribunaux où ce sont les agréés qui s'en chargent, à moins que ce ne soient les experts ou arbitres, parasites qu'ils entretiennent aux dépens de leurs justiciables. Enfin, ceux-ci, pour venir trouver ce genre de justice, ont à se déplacer souvent de très loin, même s'il ne s'agit que de menus litiges, et il est certain que souvent la justice de

(1) On a constaté à Paris que les deux tiers des décisions étaient favorables tantôt aux patrons, tantôt aux ouvriers, selon que le président était patron ou ouvrier; Gruet, *les conseils de prud'hommes et le projet de loi sur leur organisation devant le parlement*, dans *Rev. pol. parl.* Mai 1895. Le contrat de travail s'en est trouvé complètement faussé.

paix serait pour eux beaucoup plus commode et plus économique. Mais quoi ! telle est la superstition qui entoure cette juridiction soi-disant élective, que nous ne savons si un homme politique osera jamais proposer son abolition. Quelques voix timides ont parlé de transférer aux juges de paix les petits litiges commerciaux. M. Cazot, en 1881, présenta un projet en ce sens, il sembla que ce fût un sacrilège. M. Goblet répondit que c'était enlever aux tribunaux de commerce les trois quarts de leurs affaires, et, sur cette raison qui eût dû au contraire motiver la suppression de ces tribunaux, la proposition fut rejetée. Félix Faure n'alla-t-il pas (1885) jusqu'à proposer de créer des *cours d'appel commerciales ?* Et pourtant l'Angleterre, la Hollande, la Suède, l'Amérique se passent de tribunaux de commerce, l'Espagne en 1868, le Brésil en 1876, les ont supprimés. L'Allemagne, l'Autriche, la Hongrie ont adopté le système des assesseurs commerçants siégeant auprès des juges uniques ou des tribunaux civils en matière commerciale. Le Portugal, s'il possède des tribunaux de commerce, les fait présider par un juge de droit de première instance et les commerçants élus siégeant avec lui ne sont juges que du fait ; ils composent un jury proprement dit (1). Même parmi les peuples libéraux, l'accord est donc loin de régner sur l'emploi de ce genre de juridiction.

On n'échappe pas à certains entraînements. Il était inévitable que ces justices électives fissent l'objet d'une sorte de surenchère, chacun s'efforçant d'en inventer une nouvelle pour flatter une catégorie de citoyens. Les uns ont parlé de tribunaux d'agriculture, leur composant des attributions analogues à celles des tribunaux de commerce (2). D'autres ont réfléchi que les employés de

(1) Demombynes, *Les constitutions européennes.*
(2) Prop. Cluseret et Michelin.

commerce et les ouvriers de l'agriculture (1) auraient bien droit aussi à la juridiction prud'homale, réservée, on ne sait pourquoi, aux seuls ouvriers de l'industrie, et ils ont fait voter à la Chambre des députés, en 1892, la création de prud'hommes commerciaux, de prud'hommes agricoles et de prud'hommes mineurs. Le Sénat ne laissa passer que les prud'hommes mineurs, il fut illogique (2); il devait les accueillir tous au contraire, et, s'il craignait de compliquer ainsi la justice, ce n'était après tout qu'une question de plus ou de moins. Ou bien, il fallait entrer plus avant dans l'ordre d'idées qu'indiqua sa commission et qui consistait à faire présider, dans tout conseil de prud'hommes, le bureau définitif par le juge de paix ou son suppléant.

C'est, en effet, dans cette association de la justice cantonale et de l'organisation prud'homale que doit être cherchée la vérité. Le mal n'est pas et ne sera jamais de multiplier les prudhommes plus que les assesseurs et jurés de toute espèce: toute catégorie d'intérêts n'a-t-elle pas droit à sa représentation propre ? Ce qui choque, ce qui ne peut être accepté, c'est que ces prud'hommes érigent leurs prétoires en autant de châteaux-forts, c'est qu'ils ajoutent à nos chicanes de compétence et au décousu de notre organisation judiciaire. Défions-nous d'un snobisme qui, sous couleur de justice populaire, n'aboutirait qu'à installer la tyrannie des passions et des incapacités. La justice doit être une. Le pouvoir de juger, de condamner, doit appartenir exclusivement aux tribunaux de droit commun. Ces distinctions de justice ouvrière, de justice consulaire, etc., s'opposant à la *justice de droit commun* représentée par les tribunaux de

(1) Prop. Dubochet, Roch et Beauregard pour la création dans chaque département d'un conseil de prudhommes agricoles ; 16 février 1899.

(2) Voy. Gruet, art. cité, et rapport de M. Dutreix à la Ch. des dép. 9 mars 1896 ; ann. ch. 1832.

première instance et d'appel, peuvent convenir à des sociétés encore en formation et qui n'ont pas amalgamé tous leurs éléments ; elles constituent autant de gages donnés à l'esprit de classe ou de caste, de même que la multiplicité des degrés crée une sorte de prime à la richesse ; mais nous devons prévoir le jour où le sentiment de l'égalité et celui de la sécurité auront assez grandi l'un et l'autre dans la cité que nous aurons construite pour retirer toute raison d'être à ces justices de classe, à ces justices professionnelles qui iront rejoindre dans leur passé moyenâgeux les justices seigneuriales et les justices d'église. Les jurés commerciaux, les prud'hommes, ont leur rôle légitime comme représentant l'élément électif et populaire, ils usurpent et leur intervention se dénature quand elle cesse de se borner à l'avis technique, à l'expertise, à la conciliation. Qu'à certains jours on les voie siéger comme assesseurs à côté du juge cantonal, qu'ils aient même avec lui, par extension du système de l'échevinage, voix délibérative en matière professionnelle et qu'un prud'homme patron et un prud'homme ouvrier concourent à sa sentence en matière de contrat de travail (1), rien de mieux. Mais qu'il n'y ait qu'un seul tribunal et que le juge conserve son pouvoir éminent ; qu'il puisse, au moins, s'il se forme une majorité contre lui, suspendre la sentence et renvoyer la cause au tribunal de département....

Il ne s'agit pas, en résumé, de détruire tout vestige des élections consulaires ou prud'homales ; il s'agit qu'elles aient un sens et se fixent sur des personnalités susceptibles d'être connues des électeurs ; il s'agit que prud'hommes et commerçants cessent de s'ériger en juridiction privilégiée dans une partie de nos arrondissements.

(1) Glasson, art. *Conseil de prud'hommes*, dans la *Grande encyclopédie*.

§ 5. — La réforme de la procédure et gratuité de la justice.

Pour qui se rend compte du triple mouvement d'idées qui se produit en faveur de ces trois réformes générales : 1° l'augmentation des pouvoirs et de la compétence des juges de paix ; 2° leur rattachement aux tribunaux de droit commun ; 3° la participation de l'élément populaire ou électif au fonctionnement de la justice, il doit être évident que l'on aura à s'orienter vers quelque solution synthétique du genre de celle que nous venons d'étudier.

On hésitera peut-être, on se grossira les difficultés, on s'effraiera des clameurs que ne peut manquer de soulever chez les intéressés cette conséquence prochaine de la réforme, le rachat des offices ministériels. Mais ce rachat est impliqué déjà, nous l'avons dit, dans toute extension nouvelle de la compétence des juges de paix, il découle logiquement de toute simplification un peu radicale de la procédure; et soit que l'on se préoccupe plus particulièrement de justice échevinale, de prud'hommes, de jurys, ou de l'unification de la compétence, ou du système du *circuit*, etc., chaque question venant se relier à la question d'ensemble, on n'échappera pas, quoi qu'on fasse, à l'obligation de réformer en grand.

Nous croyons qu'on touche aujourd'hui à la limite de ce qui peut être tenté par voie parcellaire. On sentira d'autant plus le besoin d'unifier la réforme judiciaire qu'en cette matière on a pris quelquefois pour contradictoires des idées qui ne font, à les mieux interroger, que se compléter et se renforcer l'une l'autre. Quand, par exemple, certains socialistes votent, en leurs congrès, « la suppression de la magistrature remplacée par des

jurys cantonaux et des jurys régionaux » (1), ils expriment, en ce qui concerne la création des jurys cantonaux, une idée à nos yeux excellente, mais ils oublient qu'une magistrature directrice, loin de faire obstacle à l'établissement de ces jurys, constitue pour eux au contraire une condition d'existence ; ils oublient encore que la pire tyrannie qui puisse peser sur une société, est que le pouvoir de juger, de condamner, de ruiner, d'exterminer ses concitoyens, s'obtienne aussi facilement qu'un mandat municipal....

Considérons, en outre, puisque le sort à faire aux officiers ministériels, avoués, huissiers, est un des principaux éléments du problème, que la réforme judiciare préjudiciera d'autant moins à leurs corporations qu'on la traitera comme un tout indivisible, au lieu de les léser par des destructions de détail menées sans plan d'ensemble et sans offre de compensation. Les compagnies d'avoués, certes, souffriront d'un déplacement de la justice vers le canton ; mais seront-elles moins victimes quand elles verront la procédure se modeler de plus en plus sur celle des référés, quand, pour citer des projets à l'étude, les instances s'introduiront, soit sur simple avertissement par le greffier de la justice de paix, soit par exposé verbal à l'audience, ou encore quand le greffier tiendra, sans autre formalité, procès-verbal des conclusions prises et dressera les qualités des jugements (2). Ces réformes et d'autres du même genre qui s'y ajouteront les ruineront à moitié, et pourtant nous n'entendons pas dire qu'on s'inquiète de les indemniser à ce propos. Elles ruineront aussi les huissiers, qu'auront en partie remplacés la poste et les greffiers, et l'on ne paraît pas s'en inquiéter davantage. Dans ces condi-

(1) 15e Congrès des alemanistes, octobre 1897.

(2) Prop. Brisson, Dupuy-Dutemps, 1894; projet Sarrien, 1898, ann. Ch. dép., n° 281.

tions, n'est-il pas à penser que les uns comme les autres préfèreraient à ces retranchements successifs une dépossession franche, qui leur donnerait droit, soit à un remboursement au moyen, par exemple, d'une caisse instituée à cet effet, soit à une compensation trouvée dans le nouvel ordre de choses ?

On connait l'objection habituelle des avoués et des avocats à l'extension de la juridiction cantonale : la manipulation journalière de la justice livrée à des agents d'affaires, à des défenseurs d'ordre inférieur qui l'aviliront, l'ignorance et la mauvaise foi présidant aux débats, la religion des juges surprise, les justiciables exploités, etc. Le tableau n'est que trop réel. Mais, s'il est vrai que tout ce qui se propose en faveur de cette cantonalisation progressive de la justice doit profiter à ces agents d'affaires, n'est-ce pas le cas de dire qu'à pousser plus loin la réforme, à faire venir au canton, non-seulement quelques causes de plus, mais la justice elle-même des tribunaux d'arrondissement ou de département dans ses éléments les plus simples, il y a chance d'y attirer avec elle un peu plus les mêmes avocats, les mêmes officiers ministériels, qui végètent au chef-lieu d'arrondissement et qui devront seulement renouveler leurs habitudes ? Le mal ainsi se corrigera de lui-même : la préférence des juges ira naturellement à cette catégorie de mandataires qui, par la possession d'un diplôme, par leur honorabilité, par leur groupement professionnel et leur discipline, leur épargnent la crainte de la tromperie et de la sottise. On ne verra plus leurs audiences monopolisées par un ou deux défenseurs sans autorité. En même temps que se sera démocratisée la défense en justice, elle aura, dans les prétoires de canton, relevé son niveau.

Le temps complètera l'œuvre. La gratuité de la justice s'évoquera peu à peu. Elle forme, en somme, un pro-

blème à solution complexe et qui ne tient pas seulement à la suppression des offices ministériels ou du papier timbré ; elle résultera de la coïncidence des réformes qui auront assuré l'indépendance et l'unité de la justice, sa proximité pour tous, la valeur professionnelle et l'activité personnelle de ceux qui la rendent et le développement de l'expertise, de l'arbitrage et de la conciliation. Nous avons montré l'importance pour ces réformes d'une réorganisation judiciaire cantonale. Nous n'insisterons pas davantage.

§ 6. — D'un parquet cantonal.

Il conviendra de désigner d'un titre moins impersonnel que celui de *ministère public* le magistrat qui, dans le canton nouveau, tel que nous le voyons ici s'organiser, représentera l'action publique. Celui de *procureur cantonal*, qui a été prononcé, offre un sens précis et marquerait le relèvement de la fonction. Celui de *substitut* aurait l'avantage d'exprimer la subordination du représentant local du ministère public au chef du parquet du tribunal auquel le juge et lui appartiendront. Car nous raisonnons dans la supposition que le recrutement de cette magistrature debout du canton se fera dans les mêmes conditions que celui de l'autre magistrature, et que juges et substituts cantonaux se rattacheront également à la famille judiciaire. Nous admettons même l'utilité d'un stage au parquet du canton pour l'avancement dans la judicature, estimant qu'il n'y aurait pas de meilleure école pour les futurs juges.

Nous classerons les attributions de ce chef du parquet cantonal sous cinq divisions principales :

1° Il ferait fonction de ministère public, requérant et surveillant l'application des lois ;

2° Il suppléerait le juge empêché ;

3° Il déchargerait le juge et les maires d'une partie de leurs obligations comme officiers de police judiciaire ;

4° Il dirigerait la police générale dans le canton ;

5° Il surveillerait les administrations judiciaires, les tutelles et les curatelles ;

En ce qui concerne la fonction de *ministère public*, aucun changement, quel qu'il soit, ne nous fera regretter celle qu'a instituée, dans des conditions si sommaires, l'article 144 du code d'instruction criminelle (1). Cet article porte qu' « en cas d'empêchement du commissaire de police du chef-lieu, ou s'il n'en existe point, les fonctions du ministère public seront remplies soit par un commissaire résidant ailleurs qu'au chef-lieu, soit par un suppléant du juge de paix, soit par le maire ou l'adjoint du chef-lieu, soit par un des maires ou adjoints d'une autre commune du canton, lequel sera désigné à cet effet par le procureur général pour une année entière et sera, en cas d'empêchement, remplacé par le maire, par l'adjoint, ou par un conseiller municipal du chef-lieu de canton. » Malgré l'abondance du personnel que la loi offre de la sorte au gouvernement, les candidats font généralement défaut. Le maire du chef-lieu de canton et ses collègues se soucient médiocrement d'une fonction qui les expose à requérir sur leurs propres procès-verbaux. Ne sont-ils pas, — ce qui leur crée une situation un peu fausse — mêlés aux luttes des partis, aux polémiques ? Ne risquent-ils pas, parfois, d'être gênés par leurs liens de parenté avec certains justiciables ? L'honnête homme qui se laisse enrôler n'accepte d'ordinaire que par obligeance, il s'assure qu'il n'aura nul

(1) Remanié par la loi du 27 janvier 1873.

soin, nul souci, que le juge pourvoira directement aux citations et recherches de témoins, que quelqu'un lui tiendra ses écritures et le carnet des affaires de simple police sur lesquelles il aura à requérir. A l'audience, son rôle se résumera à jeter de temps à autre la phrase banale : « Je requiers l'application de la loi », et il ne se croira pas tenu d'en savoir davantage. C'est dire que notre ministère public cantonal n'existe qu'à la condition de n'être rien. De quel secours sera-t-il donc, quand la justice cantonale ayant doublé ou triplé d'importance, on demandera au même homme non seulement de requérir sur de menues contraventions, mais aussi, au civil, de recevoir communication de certaines procédures, et, dans les questions intéressant l'ordre public, de conclure ? Il y perdra la tête et le choix d'un fonctionnaire compétent, rattaché au pouvoir central et qui se montre autrement que comme assistant inerte à l'audience, s'imposera.

A plus forte raison pour la *suppléance* du juge cantonal. Cette fonction aujourd'hui n'astreint le citoyen complaisant qui s'en laisse investir qu'à des devoirs très légers. Il remplace le juge de paix dans les cas de congé, d'absence ou de maladie, ce qui représente une ou deux audiences peut-être à tenir à l'époque des vacances et autant de conseils de famille, et c'en est assez déjà pour le troubler. Dans les grandes villes encore, le gouvernement n'a pas trop de peine à découvrir des candidats capables de remplir l'emploi ou à peu près. Le titre étant honorifique, on le propose de préférence à des officiers ministériels qui le considèrent comme une attestation de leur honorabilité professionnelle. A leur défaut, on s'adresse à des propriétaires absolument étrangers à la pratique judiciaire, mais qui peuvent avoir quelques lumières et qui comptent d'ailleurs sur le greffier pour

les guider (1). Dans les campagnes, les suppléants de cette sorte sont plutôt l'exception ; beaucoup répugnent à siéger ; quand ils y sont contraints, vous en verriez plus d'un renvoyer systématiquement à une audience ultérieure du juge titulaire, soit les affaires civiles parce qu'ils craignent d'y commettre des hérésies juridiques, soit les affaires de simple police pour n'avoir pas à prononcer certaines condamnations qui leur vaudraient de solides inimitiés. Et, pas plus dans les villes que dans les campagnes, les juges n'ont à compter sur eux pour leur alléger, en dehors de l'audience, quantité de tâches vulgaires auxquelles ils dépensent le meilleur de leur temps. Enquêtes, commissions rogatoires, direction d'expertises, rédaction de rapports, ils sont obligés de tout se réserver, faute de lieutenants d'une instruction suffisante ou pouvant disposer de leur temps.

En ce qui concerne la *police judiciaire*, le service que rendront les procureurs ou substituts cantonaux sera double. Ils déchargeront les juges, que le système actuel subordonne beaucoup trop étroitement au procureur de la République ; un parquet se reliera à l'autre ; le juge restera chargé de l'instruction, mais le substitut cantonal, sous son impulsion et sous celle du procureur, son chef, se consacrera plus spécialement à la recherche du délit. Les maires, de leur côté, dont la loi fait des officiers de police judiciaire, auront peut-être un peu moins à s'occuper de noyés, de suicidés ou de constatations d'adultères.

Parfois ces maires sont bien embarrassés pour agir. Placés en présence de faits qui semblent réclamer la décision immédiate d'une autorité publique, ils s'interrogent sur l'étendue de leur droit et ne savent que résoudre. Scènes lamentables d'ivresse et de coups,

(1) Voy. les observations de M. Jacquey dans *Rev. pol. et parl.*, nov. 1897, p. 372.

souffrances infligées à des animaux sans que la loi Grammont paraisse utilisable, ou bien tragédie de famille qui se déroule à huis-clos et que dénonce inutilement la rumeur publique... la vie municipale journalière est faite de ces incidents qui laissent leur esprit perplexe. On vient trouver le maire, parce qu'il est l'autorité proche et que son abstention ne peut entrer dans la cervelle simpliste de ses administrés. Mais que faire? Il craint, s'il intervient, d'être accusé d'erreur et d'abus d'autorité. Il biaise, il excipe du juge de paix, de la gendarmerie, du préfet, finalement se tient coi, et le mal commencé s'accomplit. D'autres fois, il risque de trop entreprendre parce que les limites de son pouvoir lui sont mal définies, et il n'échappe à l'extrême timidité que pour tomber dans l'arbitraire ou l'excès de pouvoir.

Un cas assez fréquent est celui de ces demi-aliénés qu'on retrouve en toute commune et dont on ne sait s'ils doivent être proposés pour l'asile ou pour la prison. Ils commettent des délits qu'on hésite à caractériser, ils injurient, ils scandalisent, ils violentent; et pendant que maire et gendarmerie se renvoient les plaintes et épiloguent, les faits délictueux se renouvellent et finissent par constituer un danger public... Là encore, la population cherche des yeux un fonctionnaire dont ce soit l'affaire d'éclaircir la situation et ne l'aperçoit pas.

Quant aux *aliénés*, c'est surtout dans leur intérêt qu'il faut souhaiter la présence au canton d'un officier de police judiciaire qui double le juge et ait, en ce qui les concerne, pouvoir d'agir et responsabilité. La loi du 30 juin 1888, qui régit la matière, fait au maire une obligation d'intervenir quand l'aliéné compromet la sécurité publique; elle exige, avant qu'il rende son arrêté de séquestration, le certificat d'un médecin que nous voulons supposer toujours attentif, pénétré de la gravité de sa déclaration et possédant la compétence indispensable

de l'aliéniste. Et puis le malheureux est saisi et jeté, pendant une période jamais moindre de huit jours et qui dure quelquefois trois semaines, dans un cabanon inhabitable, où sombre, entre quatre murs, ce qui lui reste de raison. Ce supplice constitue ce qu'on appelle la *période d'observation*. Le préfet intervient ensuite et le fait interner dans un asile. Là il passe aux mains de spécialistes, tout un luxe de précautions est organisé, qui ne laisse (théoriquement) qu'un minimum de chance à la prolongation d'une erreur commencée. Ces précautions, que l'on tient avec raison à accroître encore (1), ne rachètent pas la légèreté possible de la séquestration du début. Il dépend, en somme, du premier médecin venu d'escamoter la liberté d'un citoyen. Le maire qui signe l'arrêté de séquestration provisoire, le préfet qui signe l'arrêté d'internement, n'ont qu'un contrôle illusoire. Le maire, au surplus, n'en connaît que lorsqu'il doit directement agir, c'est-à-dire dans les cas requérant sequestration immédiate, ou lorsque l'aliéné est un indigent dont la commune aura à supporter partiellement les frais d'internement. Mais les « mises en pension » provoquées par les familles, il les ignore ; l'autorité judiciaire et administrative elle-même n'en est informée qu'après coup. Or c'est surtout à l'égard des séquestrations de cette espèce, dans le mystère des asiles privés (2), qu'une enquête dirigée à temps par le chef du parquet local serait une mesure nécessaire ; elle jetterait parfois un jour inattendu sur l'origine de la folie et sur le profit que des tiers en attendent. Son action se combinerait avec celle du juge, et puisqu'il est question, dans les projets récents sur les aliénés, de retirer aux préfets la décision sur l'internement pour la donner à l'autorité

(1) Prop. J. Reinach, 7 avril 1892; prop. Dubief, 8 juillet 1898.

(2) Rapport Dubief au nom de la Commission, dans Ann. ch. 1899, n. 579.

judiciaire (1), on aurait sur place, exécuté par un agent de cette même autorité; tout le travail préparatoire à cette décision.

Quantité d'autres attributions pourraient revenir au substitut cantonal, toutes se rapportant également à l'ordre public et à l'exécution des lois, et que nous n'entreprendrons pas d'énumérer. Combien de circonstances où nous sentons que la présence d'un magistrat plus mobile et plus agissant que le juge, concentrant la surveillance et la documentation, aiderait à la marche de services un peu trop abandonnés à leur sort : *surveillance des enfants assistés* placés dans les familles ; — *surveillance des étrangers* et vérification de leurs déclarations de résidence ; — *surveillance du travail* des femmes et des enfants et des établissements dangereux, incommodes et insalubres, s'ajoutant à celle des commissions techniques, etc. Nous lui confierions aussi l'enquête sur les demandes d'*assistance judiciaire*, épargnant aux parties interrogées des voyages coûteux au chef-lieu et aux bureaux l'obligation de s'en rapporter aveuglément aux déclarations des parties ou aux renseignements des maires. Nous lui donnerions à diriger les *enquêtes de commodo et incommodo*, pour lesquelles les préfets désignent généralement, en qualité de commissaires enquêteurs, des maires qui se font prier et qui oublient trop facilement l'affaire elle-même pour n'y voir que l'occasion de rendre service à des collègues, à charge de réciprocité.....

Il n'est pas jusqu'à la confection de la *liste électorale* où ce contrôle d'un représentant local de la loi n'ait, selon nous, sa raison d'être. Le juge de paix connaît des appels formés contre les décisions de la commission chargée de l'examen des réclamations. Mais qui contrôle cette commission et que sait-elle elle-même de la confection de la

(1) *Ibid.*

liste? L'autorité du juge empêche-t-elle, tantôt que des citoyens ayant droit à l'inscription d'office y soient omis par inadvertance, tantôt que des décédés, que des individus ayant quitté depuis longtemps le pays, y conservent, ne fût-ce aussi que par ignorance ou inadvertance, un droit de vote qui faussera, lors des élections, le calcul de la majorité? Nous sommes, depuis plus de cinquante ans, au régime du suffrage universel, et nous n'en avons pas encore assuré la sincérité. Le substitut, lui, serait à même, par la seule consultation de l'état civil, de rectifier bien des erreurs. Il vérifierait la radiation des décédés, des individus privés de leurs droits politiques par des condamnations judiciaires, condamnations dont les maires ne sont pas toujours régulièrement avisés, pas plus qu'ils ne le sont, du reste, des interdictions et des faillites.

A cet effet, les listes seraient soumises à son visa avant d'être définitivement établies. Ce serait même le cas de retirer le *casier judiciaire* du chef-lieu d'arrondissement pour le transporter, établi en double, aux deux centres où nous supposons que siégera la justice nouvelle et où l'on aura besoin constamment de l'avoir sous la main, le chef-lieu de département et le chef-lieu de canton.

Enfin, en ce qui concerne la surveillance de l'*état civil*, nous ferons valoir, pour la remettre au parquet cantonal, cette excellente raison qu'actuellement elle n'existe pas. Nous ne considérons pas comme telle, en effet, la vérification annuelle à laquelle se livre le procureur de la République (1) ou, pour mieux dire, à laquelle il fait procéder par les employés du greffe du tribunal, sur un seul des deux registres de l'année précédente. Rien de plus minutieux, à la vérité, que ce travail; chaque page est consciencieusement épluchée, et si quelque imper-

(1) Art. 53 du Code civil.

fection, telle que mauvaise orthographe de nom, rature non approuvée, etc., ou quelque nullité entachant l'acte lui-même s'y est glissée, le maire coupable et son secrétaire encore plus coupable reçoivent, sans préjudice des poursuites possibles, une semonce aussi sévère que méritée. Mais la nullité n'en existe pas moins, elle est devenue le fait accompli sur lequel il n'y a plus à revenir; tandis que, signalée à quelques jours de date, les signataires de l'acte ne s'étant pas encore évanouis, elle eût été, dans bien des cas, facilement réparable. Dans ce but, nous imposerions à nos substituts une tournée mensuelle dans les mairies de leur juridiction. Ils se feraient représenter les registres en double (2), et en même temps ils s'enquerraient sur place de toute affaire se rapportant à leurs attributions de police judiciaire et de surveillance de l'exécution des lois.

§ 7. — La police locale et l'embrigadement des gardes champêtres

La distinction que l'on fait de la police en police judiciaire et police administrative, ou en police générale et police locale, n'a qu'une valeur relative. Il faut s'en servir pour la commodité du langage, et ne pas croire qu'on puisse délimiter sous ces noms des domaines entièrement différents. La distinction même de la police locale en police municipale, police rurale, police sanitaire et police de sûreté, se trahit arbitraire. Ce qui pouvait en appartenir aux maires tend à passer aux mains de l'Etat, qui procède et procèdera de plus en plus par législation directe sur une foule d'objets, hygiène, substances alimentaires, constructions, précautions

(1) Ils pourraient même être chargés, avec le concours du greffe, de faire établir les tables décennales ; décret du 20 juillet 1807, art. 5.

contre l'incendie, chemins de champs, etc., qu'il abandonnait précédemment aux municipalités. Les personnels se confondent. L'Etat emploie les pouvoirs locaux à l'exécution de ses prescriptions et réciproquement ceux-ci n'ont de force publique que la sienne pour l'exécution de leur propres arrêtés; les agents qu'ils nomment, gardes champêtres ou agents de police, étant soumis à l'agrément des préfets, qui les commissionnent et de qui seuls dépend ensuite leur destitution (1).

A cette confusion des différentes polices il n'y aurait guère à redire, si on ne considérait que l'économie de personnel qu'elle procure et les antagonismes qu'elle prévient. M. de Marcère a fait observer en sa faveur que les agents municipaux « sont en général moins impopulaires que ne le seraient des agents étrangers à la municipalité » (2), et cet avantage est à considérer, en effet. Il n'en est pas moins vrai qu'il en résulte, dans la pratique, quelque peu d'incohérence, et que la sécurité générale en souffre (3). Même pour la police rurale, il ne faut pas tout demander à la vigilance des municipalités.

On vient d'ébaucher un code rural (4). Par ce seul fait, déjà, voici l'Etat obligé de prendre plus en main la direction des agents sur lesquels repose l'application de ce code et de pourvoir lui-même à l'organisation des surveillances et des répressions qu'il prescrit. Un ministre de l'intérieur se plaignait récemment que « les arrêtés sur les nomades, les défenses de stationner sur les voies de communication et les terrains communaux restassent à l'état de lettre morte » ; il s'en prenait de l'insécurité des campagnes à « l'inertie des maires », à

(1) Loi 5 avril 1884. art. 102 et 103.

(2) De Marcère, rapport au nom de la commission de la loi du 5 avril 1884.

(3) Voy. les observations de M. J. Ferrand, *Les institutions administratives*, p. 182.

(4) Loi du 21 juin 1898.

« l'institution vraiment dégénérée des gardes champêtres », serviteurs trop peu payés, disait-il, que l'on maintient en fonctions trop vieux et pour la plupart complètement illettrés (1). Il eût mieux fait d'accuser l'insuffisance de ses propres services. Les maires, fussent-ils doués des qualités policières les plus brillantes, et eussent-ils à leur disposittion le budget le mieux doté, il manquerait encore à leur effort, pour être efficace, d'être impliqué dans une organisation d'ensemble. Nul lien aujourd'hui d'une commune à l'autre, nul concert entre la police des communes et celle du département ou de l'Etat. Dans les grandes villes même, où l'Etat s'est réservé la police (2), les différents commissaires semblent s'ignorer entre eux ; existe-t-il un commissaire central, celui-ci n'a aucune action sur les commissaires et agents des localités environnantes ; chaque commune reste livrée à elle-même, et, à la faveur de cette anarchie, vagabonds et criminels circulent en pleine tranquillité. Les bandes de Paris refluent sur la province ; la criminalité se décentralise ; tout vouloir municipal échoue contre la mendicité devenue la plaie des campagnes (3). La gendarmerie, elle, suit son train paisible. Absorbée par ses tâches militaires ou judiciaires, par la conduite des prisonniers, par ses écritures, n'attendez guère de son initiative en fait de police locale autre chose que des procès de lanternes, de chiens sans collier ou de fermeture tardive. Elle a un faible pour la besogne facile, ses rondes se trahissent par leur fracas. On citerait bien, à la vérité, des inspecteurs de la sûreté qui, de temps à autre, se détachent de la préfecture ;

(1) Circulaire Barthou, 10 juin 1898, dans *Bull. off. min. int.*, p. 202 ; circulaire cousécutive à un rapport de M. de Marcère au nom de la commission spéciale instituée par le ministre, *Journ. off.*, 29 mars 1898.

(2) Loi du 28 pluviôse, an VIII, art. 12 ; loi du 5 avril 1884, art. 103.

(3) On évalue le nombre des vagabonds en France à 200.000 ; rapport Cruppi, Ann. ch. dép. 1899, n° 1237.

mais pour quoi faire ? pour débiter aux maires quelques réflexions vagues, faire viser leur passage et s'en retourner, inutiles et béats, comme ils sont venus.

Le second Empire avait créé des commissaires de police (1) que la République de 1870 abolit (2). Leurs attributions ont été démembrées entre les juges de paix, les maires et la gendarmerie. Nous dirions qu'on a détruit ainsi un élément d'ordre indispensable et que le rétablissement de ces commissaires devrait être le premier article d'une réorganisation rationnelle, si précisément les substituts cantonaux, dont nous proposons ici la création, ne devaient, avec une évidente supériorité, en tenir lieu. Le commissaire de l'Empire était dans une dépendance absolue du gouvernement. Réduit à la seule fonction de police, à la lecture de rapports des gendarmes et des gardes champêtres et des procès-verbaux sur lesquels il avait à requérir en simple police, c'était, dans la plupart des cantons, un fonctionnaire à vrai dire inoccupé. Policier par état, délateur par destination, et délateur politique plutôt que judiciaire, il se classait comme tel en assez pauvre rang. Sa fonction ne mériterait pas de revivre si elle ne devait être relevée intellectuellement et moralement. Car, il faut le dire, c'est une fausse conception de la police qui nous la fait, en dehors de quelques centres, abandonner, comme nous faisons, à des hommes d'éducation médiocre, comme si l'instruction générale n'était pas plutôt une condition de la souplesse d'esprit et des qualités inventives qu'elle exige. La police doit être une œuvre savante et précise. Il ne s'agit pas tant d'improviser l'information et de se donner de grands mouvements à chaque fait criminel ou délictueux qui se présente, selon la méthode hannetonnante en vigueur, que d'être à même de prévoir, que d'être en

(1) Décret du 28 mars 1852.

(2) Arrêté du gouv. de la déf. nationale du 14 septembre 1870.

possession continue d'une documentation organisée de longue main. Sans casier judiciaire proche, sans fiches et sans archives bien tenues jusque dans le moindre canton, point de police digne de ce nom. La police, à ce point de vue, peut être considérée surtout comme une opération documentaire. Son objet, d'ailleurs, n'est pas seulement la répression du vol et de la violence. Elle doit, par définition générale, s'étendre à toutes choses qui réclament l'intervention préventive ou répressive de l'autorité publique.

Nous n'avons pas, d'ailleurs, à faire ressortir l'intérêt qu'il y a, pour la liberté publique autant que pour la loi, à ce que les agents chargés de l'exécution soient étroitement subordonnés, non-seulement dans la théorie légale, mais dans la pratique, aux officiers de justice. Quand la liberté des individus est en cause, la loi ne créera jamais assez de garanties. Et n'en est-ce pas une essentielle que jamais ce que nous appellerons la main-d'œuvre de justice et de police ne soit laissée à sa seule inspiration, que nulle perquisition, nulle arrestation, nulle mesure d'exécution, ne soient possibles sans la double condition de l'initiative et de la proximité d'un représentant autorisé de la loi ?

Comme nous ne concevons pas, d'un autre côté, l'action du magistrat du parquet cantonal s'exerçant en dehors du contrôle et de la responsabilité du juge cantonal lui-même, et que nous les avons supposés l'un et l'autre incorporés à la juridiction unifiée des tribunaux civils, c'est donc en définitive sous l'autorité de ces tribunaux que nous mettons, dans toute son étendue, la sauvegarde et l'application de la loi.

Victor de Broglie a suggéré d'*embrigader les gardes champêtres* de chaque canton sous le commandement du

juge de paix (1). Cette idée est ancienne (2) ; on l'a reprise récemment devant la commission de décentralisation constituée en 1895 et elle nous semble tout à fait conforme aux principes posés dans cet ouvrage. L'Etat a commencé de s'ingérer dans la police rurale ; que ne met-il donc aux mains de son représentant le plus élevé au canton — ou du fonctionnaire qui l'assistera — la direction de cette police et de son personnel ! Que n'en prend-il ainsi la responsabilité, épargnant aux maires et s'épargnant à lui-même l'inutilité d'admonestations inécoutées ! Il y aurait à cela triple profit : 1° pour la sécurité publique, au secours de laquelle la loi de 1884 n'apporte que des textes contradictoires ; 2° pour les maires, qui ont assez à faire de la surveillance des services municipaux ; 3° pour les gardes champêtres eux-mêmes, dont la situation est aujourd'hui des plus mal définies.

Nous disons que la loi du 5 avril 1884 s'exprime de façon contradictoire. Il nous suffit pour le prouver d'opposer son article 136, qui énumère, parmi les dépenses obligatoires des communes, « les traitements et autres frais du personnel de la police municipale et rurale et des gardes des bois de la commune », à ses articles 102 et 103, qui font pour elles de la possession de gardes champêtres et d'agents de police une simple faculté. Des essais tentés pour combiner ces articles inconciliables il est résulté qu'un conseil municipal a bien le droit d'invoquer son droit de suppression des emplois qu'il juge inutiles, mais que l'effet en est absolument

(1) *Vues sur le gouvernement de la France.*

(2) Prop. de Saint-Priest, Ch. des dép., 4 février 1843 ; Girard, 1851. Voy. à ce sujet rapport de M. Quentin-Bauchart, *Journ. off.* 1851, p. 286 et l'exposé des motifs de M. Gomot, min. de l'agric. en 1886, à l'appui de son projet sur le code rural et l'organisation de la justice rurale. — Voy. aussi art. de M. Trigaut-Genest dans *Rev. pol. et parl.*, août 1897.

subordonné à la volonté du préfet : celui-ci étant toujours maître, non-seulement d'alléguer son droit personnel de révocation de ces gardes et agents, qu'un conseil municipal ne peut s'approprier par un moyen détourné, mais encore de revendiquer pour eux le bénéfice des crédits dont l'inscription au budget municipal est obligatoire; et le conseil d'Etat se dresse avec sa jurisprudence qui annule les révocations déguisées et refuse même à ce conseil municipal le droit de retirer le crédit afférent au salaire de son garde champêtre, une fois qu'il l'a inscrit dans son budget (1). On a vu naître de là des situations bizarres. Un garde champêtre, en somme, est absolument indépendant du maire qui le nomme et le commande, il peut impunément le braver, du moment qu'il se sait appuyé par le préfet ou — ce qui revient au même — par un personnage ou une coterie que le préfet ne veut pas s'aliéner. Et pourtant il n'y a pas de fonctionnaire plus abaissé ni plus assujetti. Son salaire, dérisoire le plus souvent, l'oblige à chercher quelque autre métier au service de la commune (fossoyeur, allumeur de réverbères, etc.) ou des particuliers qui l'aide à vivre, mais ne contribue guère à son prestige. Il lui faut flatter tous les gens puissants, il a toujours à craindre, en accomplissant son devoir, de lointaines représailles. Le maire fait de lui son facteur et quelquefois son valet.

Les gardes champêtres ne sauraient appartenir à deux autorités contraires. Ne serait-il pas plus rationnel, dans ces conditions, que l'Etat les reprît à lui et les portât à son propre budget, comme il a fait pour les instituteurs? Les maires continueraient à pouvoir les requérir, au même titre que les gendarmes ou tous autres agents de la force publique, mais ils ne les nommeraient ni ne les désigneraient. La séparation se ferait nettement des

(1) Avis du conseil d'Etat du 30 juillet 1884.

agents préposés aux divers services communaux, dans les termes de l'article 88 de la loi de 1884, et relevant uniquement de l'autorité municipale, et des agents chargés de la police proprement dite sous l'autorité des magistrats de l'ordre judiciaire institués au canton. On remplacerait, au besoin, ce nom de gardes champêtres par celui plus compréhensif de *gardes cantonaux*. Enfin, il n'y aurait aucune raison d'égaler exactement leur nombre à celui des communes inégales en grandeur qui composent le canton (1). Ils formeraient une milice mobile, agissant tour à tour compacte et dispersée, se portant indifféremment, sous la conduite de son brigadier-garde, sur tous les points du canton qui lui seraient désignés par son chef (2); cependant que la gendarmerie, allégée d'une partie de sa besogne de police, n'aurait plus à se départir de sa sérénité dans l'exécution des prescriptions qui la concernent (3).

§ 8. — Les tutelles et les administrations judiciaires.

L'utilité de conférer aux représentants de la justice cantonale la surveillance des tutelles et des administrations judiciaires peut se passer de démonstration. Elle s'harmonise avec notre hypothèse d'un déplacement

(1) La loi du 28 septembre — 6 octobre 1791 autorisait les petites communes rapprochées les unes des autres à confier la garde de leur territoire à un garde commun, dont elles partageaient la charge du traitement. Cette faculté n'existe plus sous le régime de la loi de 1884, suivant le commentaire du ministre de l'intérieur du 15 mai 1884. C'est une raison de plus de cantonaliser l'institution.

(2) Même au point de vue rural, ils pourraient rendre, en se groupant, des services que ne peut rendre un garde champêtre seul : pour la destruction des corbeaux, par exemple, qu'il ne suffit pas de chasser d'une commune sur une autre.

(3) Loi et décrets des 28 germinal an IV, 29 septembre 1820 et 1er mars 1850.

partiel de la justice vers le canton. Les tribunaux civils ayant la nomination des administrateurs, conseils judiciaires, curateurs, tuteurs ad hoc, liquidateurs, syndics et autres personnes commises à la représentation des mineurs, des incapables et des insolvables et à la gestion de leurs biens, il est naturel que ces mandataires de justice soient étroitement subordonnés aux représentants locaux de ces tribunaux.

Une conséquence logique est la cantonalisation de ces diverses administrations judiciaires elles-mêmes. C'est-à-dire que tout canton devrait posséder, selon son importance, un ou plusieurs fonctionnaires chargés de ces administrations sous le contrôle et l'autorité du juge et de son substitut-suppléant. Et nous comprendrions dans leurs attributions l'administration ou la participation à l'administration des biens des mineurs et des incapables sous tutelle; car il est déplorable, en comparant la législation française aux législations étrangères, de constater qu'elle ait aussi peu fait pour la préservation de l'avoir de ces derniers. Elle semble ne s'occuper des mineurs que pour les livrer à la discrétion des tuteurs, à l'exploitation du fisc, des notaires et des avoués. Nulle autre garantie pour eux que la reddition de comptes à la majorité, s'ils ont le moyen de plaider et s'il en est temps encore, et l'hypothèque légale sur les biens des tuteurs, pourvu que ceux-ci aient au soleil des immeubles hypothécables. En fait plus de la moitié des mineurs en France sont ainsi plus ou moins victimes de l'imprévoyance de la loi. En Allemagne, au contraire, le tuteur est surveillé, soit par un conseil communal des orphelins, soit directement par les tribunaux. En Suisse, à l'exception de Genève, qui a conservé la loi française, l'autorité communale et les tribunaux forment une sorte de contrôle public à deux degrés. Il en est de même en Norwège. En Italie même, où l'on a pris pour point de départ le code civil

français, on s'est efforcé du moins, par une surveillance plus étroite ou par une série de précautions et de déchéances édictées contre les tuteurs, de rendre la protection publique effective (1). La France fait exception. Pourtant la Révolution estima, elle aussi, que la tutelle est une charge publique. Non content de poser le principe (2), le code de la Convention prescrit que les procureurs de commune seront chargés de la surveillance directe des orphelins mineurs, qu'ils devront pourvoir à leur éducation et à l'administration de leurs biens (3).

C'est ce principe que nous voudrions voir reprendre sous une forme améliorée. Il pourrait être créé dans chaque commune une *commission de tutelle* modelée sur celles des pays que nous venons de citer et qui serait au besoin, dans les plus petites communes, le conseil municipal lui-même. Elle servirait de conseil de famille aux orphelins privés de toute parenté, aux enfants assistés, aux abandonnés. Elle pourrait être consultée sur tous les points importants de la tutelle pour tous les mineurs et incapables en général. Mais surtout ceux-ci auraient la garantie d'une gestion dirigée par un administrateur judiciaire ou soumise à son visa, sous l'œil de la justice et la responsabilité de l'Etat (4).

(1) Voy. Pradines, *Les limites apportées à la puissance paternelle par les législations étrangères*, dans *Bull. de la soc. de législ. comp.*, 1880, p. 113 ; Demombynes, *Les constitutions européennes*, t. II, p. 344.

(2) Code de la Convention, liv. I, tit. VII, art. 1er.

(3) Art. 25.

(4) « Que la tutelle devienne une vraie fonction publique, une fonction communale, qu'on salarie le tuteur et qu'en même temps on lui garrotte les mains, qu'on le soumette à un contrôle vigilant, incessant, ce sera beaucoup plus sûr que de grever ses biens d'une hypothèque ». Em. Acollas, *Manuel de Droit civil*, t. III, p. 645.

CHAPITRE VIII

L'ENSEIGNEMENT CANTONAL

§ 1. — L'enseignement primaire et la Révolution

Notre division de l'instruction publique en enseignement primaire, enseignement secondaire et enseignement supérieur et le triple principe de l'obligation, de la gratuité et de la laïcité, sur lequel repose notre législation scolaire, ont leur origine dans les délibérations des assemblées de la Révolution et dans les rapports de leurs grandes commissions ; mais nous y attachons peut-être un sens en partie différent de celui qu'elles y attachèrent. Ou plutôt les votes de ces assemblées se succédèrent contradictoires, trahissant une incertitude assez compréhensible en présence de l'immensité de l'œuvre qu'elles avaient à embrasser ; mais, dans la mesure où il est possible de dégager une conception d'ensemble de ceux de ces votes et des projets où se manifesta le mieux l'esprit de réforme, il semble bien que la façon d'entendre, soit les droits et devoirs généraux de l'État en matière d'instruction publique, soit la relation entre les degrés de cette instruction publique, s'est en partie modifiée dans la tradition libérale et démocratique au cours du XIXe siècle.

Pour l'Assemblée Constituante, l'enseignement natio-

nal, de la base au sommet, devait former un seul tout. Sa hiérarchie, empruntant la division territoriale, ne devait pas creuser un fossé, mais ménager au contraire une transition d'un degré à l'autre. Le titre I de la Constitution de 1791 porte : « Il sera créé et organisé une instruction publique commune à tous les citoyens, gratuite à l'égard des parties d'enseignement indispensables pour tous les hommes, et dont les établissements seront distribués graduellement dans un rapport combiné avec la division du royaume. » Talleyrand, rapporteur du comité de Constitution, en demandant l'établissement *d'écoles primaires* au chef-lieu de canton à côté de chaque assemblée primaire, *d'écoles de district* ou établissements d'enseignement secondaire au chef-lieu de district, et *d'écoles de département*, correspondant à nos facultés (théologie, médecine, droit, art militaire), au chef-lieu de département, couronnait le tout par un *Institut national* « qui réunit et perfectionne tout », réunion d'académies et corps d'enseignement supérieur résumant et remplaçant toutes les universités et s'agrégeant tous les établissements scientifiques déjà existants (1). Toutes les parties de l'instruction publique devaient se relier entre elles, tout l'ensemble scolaire s'échelonner. C'était la transformation de l'idée d'*Université*. A l'ancienne Université, ne rapprochant extérieurement ses facultés que pour en former comme autant de compartiments étanches et ses écoliers que pour en faire des peuples différents, allait succéder une unité répondant à la nouvelle unité française (2).

(1) Rapport lu à l'Assemblée nationale les 10 et 11 Septembre 1791. On en a attribué la rédaction à l'abbé Desrenaudes, ancien vicaire de Talleyrand à l'évêché d'Autun ; Gabriel Compayré, *Histoire critique des doctrines de l'éducation en France depuis le XVI[e] siècle*, t. II, p. 290.

(2) Voy. sur cette idée d'Université de la Révolution, réunissant tous les éléments des sciences, Léon Bourgeois, discours à la ch. des dép., 11 mars 1892 et discours de M. Alfred Rambaud à la Sorbonne, le 19 nov. 1896.

Le rapport de Talleyrand, rempli, surtout dans sa première partie, de considérations élevées, ébauchait en même temps pour la première fois l'idée d'une instruction conçue, dans la mesure du possible, en chacun de ses degrés et pour toutes les classes de la société, sur un plan encyclopédique. Il la voulait du moins donnant en raccourci des vues de tout. L'instruction, disait-il, doit être « universelle dans son objet. Dans une société bien organisée, quoique personne ne puisse parvenir à tout savoir, il faut néanmoins qu'il soit possible de tout apprendre. » Il voulait aussi qu'elle s'adressât à l'un et à l'autre sexes (1) et même à tous les âges ; car « c'est un préjugé de l'habitude de ne voir toujours en elle que l'institution de la jeunesse. L'instruction doit conserver et perfectionner ceux qu'elle a formés. » Dans l'enseignement du premier degré donc Talleyrand faisait entrer la lecture, l'écriture, la langue, les règles élémentaires du calcul et du toisé, quelques principes de dessin, d'arpentage, les éléments de la religion, les principes de la morale, les principes de la constitution, des éléments d'histoire, de géographie, de botanique et des exercices physiques. L'école de district, au-dessus, devait « parler à toutes les facultés. »

Le projet du comité de Constitution, ramené de 208 à 35 articles, vint en discussion dans la séance du 25 septembre 1791. La Constituante était alors sur le point de se séparer ; ne croyant pas pouvoir y consacrer un examen suffisamment approfondi, elle le renvoya à

(1) Pourtant, en ce qui concerne les filles, le rapport de Talleyrand porte textuellement : « Les filles ne pourront être admises aux écoles primaires que jusqu'à l'âge de huit ans. Après cet âge, l'Assemblée nationale invite les pères et mères à ne confier qu'à eux-mêmes l'éducation de leurs filles et leur rappelle que c'est leur premier devoir ». Saint-Just, qui réclame les enfants mâles de 5 à 16 ans pour la patrie, laisse entièrement les filles à la maison maternelle; *Fragments d'institutions républicaines*, cité par Gréard, *La législation de l'instruction primaire*, t. I, p. 769.

la future assemblée. Mais celle-ci fut saisie bientôt d'un autre projet, plus net et plus complet, présenté par Condorcet (1) et qui dès lors absorba toute l'attention. Le projet de Lepeletier de Saint-Fargeau, présenté par Robespierre à la Convention, ceux de Lanthenas et de Romme, au nom du comité d'instruction publique de la Convention, sont basés sur celui de Condorcet; il peut être regardé comme synthétisant la doctrine de la Révolution en matière d'instruction publique. Pour la clarté de ce qui sera dit plus loin, nous en rappellerons les dispositions principales.

Tandis que Talleyrand concluait à l'établissement d'une école du premier degré par chaque canton, Condorcet se rapproche un peu plus des petites unités locales : il réclame une école en tout village d'au moins 400 habitants. Il maintient les écoles du second degré ou écoles secondaires au district et celles d'enseignement supérieur, qu'il dénomme *instituts*, au département, avec 9 *lycées* au-dessus et une *société nationale des sciences et des arts* au sommet, et il entend, comme Talleyrand, que l'instruction doit être universelle et « embrasser dans ses divers degrés le système entier des connaissances humaines et assurer aux hommes, dans tous les âges de la vie, la facilité de conserver leurs connaissances ou d'en acquérir de nouvelles »; mais cette instruction, il la donne gratuite à tous ses degrés et non plus seulement au degré primaire, et il efface la religion du programme; car il ne s'agit pas, dit-il, de supposer la stupidité dans le peuple pour dire qu'il lui faut une religion. Pour l'enseignement des adultes, il précise : chaque dimanche, l'instituteur ouvrira une conférence publique à laquelle assisteront tous les citoyens de tous les âges (2). Mais ce que l'illustre philosophe a le plus

(1) 20 et 21 avril 1792.

(2) Cette conférence hebdomadaire se retrouve dans le projet de

à cœur, c'est de créer dans la nation l'unité d'âme; c'est à la réalisation de cette unité qu'il rattache l'idée d'obligation; elle l'amène même à déclarer la connaissance des langues des anciens « plus nuisible qu'utile », comme n'étant accessible qu'à une seule classe de la nation : sans l'égalité d'instruction on aura sur le même sol « deux peuples différant de mœurs, de caractère, d'esprit public ». Et Romme de répéter après lui : « Vous divisez les citoyens en deux classes; ceux qui seront assez riches pour aller recueillir dans des établissements particuliers les lumières que la nation refuse et qui pourront ainsi se rendre propres aux fonctions, aux professions les plus difficiles; et ceux qui, pour n'être pas les favoris de la fortune, seront condamnés à végéter dans une affligeante nullité (1) ». Entraîné par sa thèse égalitaire, Condorcet va jusqu'à réprouver les aristocraties enseignantes : il faudra que les maîtres des écoles primaires et secondaires puissent avoir pour perspective des places dans les instituts, c'est-à-dire dans l'enseignement supérieur; réciproquement on devra exiger des professeurs des instituts un stage préalable dans les écoles des degrés inférieurs.

Dans le plan de Michel Lepeletier de Saint-Fargeau, qui fut voté le 29 juillet 1793 et qui recrutait « tous les enfants sans distinction et sans exception » — les garçons de cinq à douze ans et les filles de cinq à onze — pour les élever en commun, aux frais de la République, dans des *maisons d'égalité* cantonales, sorte de collèges remplaçant les écoles primaires et où ils devaient recevoir « tous, sous la sainte loi de l'égalité, mêmes vête-

Romme. — Décret du 31 mai 1793, art. 4: Les instituteurs seront chargés de faire aux citoyens de tout âge, de l'un et de l'autre sexes, des lectures et des instructions une fois par semaine.

(1) Rapport à la Convention, 20 décembre 1792; dans J. Guillaume, *Procès-verbaux du Comité d'instruction publique de la Convention nationale*, t. I, p. 201.

ments, même nourriture, même instruction, mêmes soins » (1), nous retrouvons la même idée d'unification de l'enseignement national. Celui que donneront ces maisons d'égalité servira d'introduction à des cours supérieurs, divisés eux-mêmes en trois degrés, pour les enfants qui pousseront plus loin leurs études ; les degrés se commanderont entre eux, de telle sorte que tout citoyen de la République puisse parcourir le cycle entier du savoir.

La Convention adopta le plan de Lepeletier, mais pour l'abandonner quelques mois après (20 octobre 1793). Ce plan continua cependant d'alimenter la discussion pendant l'année qui suivit. La lutte s'était établie et se prolongea entre partisans et adversaires de la communauté d'éducation, identifiée avec l'idée d'obligation. Telle était la mobilité des esprits qu'on vit Danton, après avoir commencé par repousser cette éducation, parce qu'il ne fallait pas « contraindre les pères de famille » (2), s'écrier, quatre mois plus tard : « Les enfants appartiennent à la République avant d'appartenir à la famille » (3). La Convention recommençait et défaisait ses votes avec la plus grande facilité. Etant revenue au plan de Condorcet par ses deux décrets des 30 vendémiaire et 5, 7 et 9 brumaire an II, elle se déjuge quand il lui faut voter sur l'ensemble des articles (14 brumaire),

(1) Guillaume, *loc. cit.* t. II, p. 35 sq. Saint-Just, dans ses *Institutions républicaines*, soutient un système analogue : l'enfant appartient à sa mère jusqu'à 5 ans, puis à la République ; jusqu'à 16 ans les garçons sont nourris aux frais de l'Etat; G. Compayré, *Hist. crit. des doctrines de l'éducation en France depuis le* XVI*e siècle;* t. II p. 340 sq. Déjà Ducos, dans la séance de la Convention du 18 décembre 1792, avait déclaré que « tous les enfants nés dans la République doivent être astreints à suivre pendant un certain espace de temps les écoles primaires », afin que le riche pût se rapprocher du pauvre et le faible du puissant ; Guillaume, t. I, p. 186.

(2) Séance du 13 août 1793.

(3) Séance de 14 décembre 1793.

mettant en échec son comité d'instruction publique et Romme, son rapporteur ; puis, le 29 frimaire an II (1), elle adopte le projet presque entièrement opposé de Bouquier, qui déclare l'enseignement libre, sous la seule condition d'une déclaration à la municipalité et d'un certificat de civisme, et qui limite les matières du premier degré à la lecture, à l'écriture et aux premières règles de l'arithmétique. Encore y maintenait-elle le principe de l'obligation, au sens du moins où nous l'entendons aujourd'hui ; l'article 6 édictait : Les pères, mères, tuteurs ou curateurs seront tenus d'envoyer leurs enfants ou pupilles aux écoles du premier degré d'instruction ; l'article 7 leur imposait de déclarer les noms et prénoms des instituteurs ou institutrices dont ils faisaient choix (2). Une année ne s'est pas écoulée qu'en adoptant le projet Lakanal, qui étend, il est vrai, considérablement le programme, elle supprime cette obligation elle-même (3). L'année suivante, sur le rapport de Daunou, le principe de la gratuité disparaît à son tour (4), et la Convention, revenant même sur la loi Lakanal, qui établissait une école par 1000 habitants, reprend le canton pour base ; elle ne fait plus allusion qu'à « une ou plusieurs écoles primaires » dans chaque canton. En même temps le traitement des instituteurs est supprimé et le programme se réduit de nouveau à la lecture, à l'écriture, au calcul et aux éléments de la morale. Les bourses même des *élèves de la patrie*, qui conservaient aux enfants du peuple une possibilité d'ascension vers l'instruction secondaire, sont abolies. Et Daunou, s'attaquant rétrospectivement à Robespierre, au souvenir de qui il associe les principes éducatifs

(1) 19 décembre 1793.

(2) C'est le premier texte où figure l'obligation au sens actuel.

(3) 27 brumaire an III (17 novembre 1794).

(4) 3 brumaire an IV (25 octobre 1795).

maintenant tombés en défaveur, résume en ces termes les principes nouveaux qui vont prévaloir : « Nous nous sommes dit : liberté de l'éducation domestique, liberté des établissements particuliers d'instruction. Nous avons ajouté liberté des méthodes éducatives. » (1)

Ce fut, remarque Spuller, avec le décret du 29 frimaire an II que la liberté de l'enseignement apparut pour la première fois dans nos lois (2). Jusque là l'enseignement avait été considéré comme un droit régalien ; l'Etat, sous la Monarchie, n'avait cessé de revendiquer autorité sur toute école (3).

Le principe de laïcité, posé de manière absolue dans le décret du 7 brumaire an II, qui excluait tout ecclésiastique et ministre d'un culte quelconque des fonctions d'instituteur national, n'avait pas été maintenu non plus dans le décret du 29 frimaire suivant, qui interdisait seulement tout enseignement religieux dans les écoles publiques.

Ces variations de la Convention reflétaient les vicissitudes politiques. Les Coupé de l'Oise, les Daunou, les Siéyès, qui, dans le comité d'instruction publique de la Convention, contribuèrent, avec Thibaudeau, le plus efficacement à impliquer dans le même discrédit le plan de Condorcet et le rêve spartiate de Lepeletier, étaient des prêtres ; Lakanal l'avait été ; leur influence, qui devait naturellement s'exercer dans un sens restrictif,

(1) *Moniteur* du 3 brumaire an IV.

(2) Rapport à la Chambre des députés, 1879.

(3) Edit de février 1763. La liberté de l'enseignement, inscrite dans la charte de 1830 (art. 69) et dans la constitution de 1848, ne figure pas, dit Spuller, dans la Déclaration des droits de l'homme. Dans ses *Principes de législation*, Malesherbes écrivait : « C'est au législateur à ordonner un plan d'études et à le faire exécuter. » Turgot, dans son *Mémoire sur les municipalités*, propose « la formation d'un conseil de l'instruction nationale sous la direction duquel seraient les académies, les universités, les collèges, les petites écoles. »

fut secondée par la réaction que provoqua le mouvement hébertiste de l'hiver de 1793-1794, puis par celle qui suivit le 9 thermidor et les journées de prairial an III (1). Il ne faudrait pas toutefois chercher une explication dans les sentiments des hommes ou dans les évènements seuls ; le revirement eut pour cause aussi l'inexpérience du temps en ces questions d'instruction primaire et l'insuffisance des moyens offerts alors à la réalisation d'un idéal d'instruction égalitaire et laïque Point d'antécédents pouvant guider les premiers pas, point de personnel prêt ; en guise d'écoles, des salles improvisées dans des presbytères désaffectés, dans les premiers bâtiments venus ; et, dans le dénûment du Trésor et des communes, nulle ressource pour assurer le service régulier du traitement des instituteurs (2). L'ancien régime encore avait, pour soutenir ses *petites écoles* aussi bien que ses collèges, des fondations de revenus immobiliers, des rentes assignées sur le produit des octrois, sur les hospices, etc. Mais ces fondations, ces rentes venaient d'être emportées dans la tourmente. Ce qu'il y avait d'instruction, écrit Daunou dans son rapport de l'an IV, « s'est désorganisé depuis le commencement de la Révolution ; tout enseignement régulier a disparu » (3). On opérait sur une table rase. Or, si une telle situation constitue quelquefois pour le législateur un avantage parce qu'elle lui laisse les mains d'autant plus libres pour agir, elle cause aussi d'inextricables embarras dans l'exécution. Il eût fallu disposer au moins des premiers éléments matériels et budgétaires. Il eût fallu de plus, pour venir à bout du vaste plan de Romme et de Condorcet, une perception de ses conditions administratives et pédagogiques beau-

(1) Voy. sur tout cela Guillaume, *loc. cit.*

(2) Albert Duruy, *L'instruction publique et la Révolution*, p. 177.

(3) *Moniteur* des 2, 3 et 11 brumaire an IV.

coup plus nette que le temps ne le comportait. Aussi, tandis que la Société nationale des sciences et des arts de Condorcet, sous le nom d'*Institut*, et que l'Ecole normale, l'Ecole centrale des travaux publics (Ecole polytechnique), le Conservatoire des arts et métiers, le Muséum, etc., heureusement conçus, se consolidaient et ont bravé tous les changements de régime, l'enseignement primaire, qui avait éveillé un moment des ambitions si hautes, acheva de se débander sous le Directoire (1), et Bonaparte, qui le livra à peu près entièrement aux frères des écoles chrétiennes, ne jugea même pas qu'il valût la peine de le subventionner (2).

La tradition de la Révolution s'est en partie renouée après une quarantaine d'années d'interruption, grâce à la loi Guizot du 22 juin 1833, d'où datent l'établissement obligatoire d'une école primaire en toute commune et nos premières écoles primaires supérieures, et aux lois de la troisième République qui ont rendu l'instruction obligatoire et l'ont établie gratuite et laïque en nos écoles publiques. Mais quand la gratuité s'est trouvée restaurée, il a été entendu qu'elle ne s'appliquerait qu'au degré primaire; l'idée que l'enseignement secondaire et l'enseignement supérieur sont des services publics n'a pu prévaloir en son entier. On n'a pas su non plus — problème essentiel que les Etats-Unis paraissent en voie de résoudre (3) — mettre entre ces degrés un lien systématique, une gradation véritable. Or, laissant ici de côté ce qui se rapporte à la question des droits respectifs des pères de famille et de l'Etat sur l'éducation des enfants, nous commençons par avertir le lecteur que c'est surtout en nous reportant à l'objectif révolutionnaire de l'unité de l'enseignement national, fondée

(1) Albert Duruy, *loc. cit.*

(2) Tout le budget de l'instruction primaire consista en une subvention de 4.250 francs qu'il leur alloua.

(3) Paul Passy, *L'instruction primaire aux Etats-Unis*, p. 10.

sur l'universalité de son objet pour l'universalité de la jeunesse, que nous allons examiner son état actuel et les solutions que faciliterait une réforme des institutions locales.

§ 2. — L'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE SUPÉRIEUR ET PROFESSIONNEL

Constatons d'abord, en ce qui concerne le canton, que c'est tout naturellement et comme par l'effet d'une force des choses qu'il a été pris, au cours du XIX[e] siècle, pour un des centres de l'administration scolaire. Tandis que de l'arrondissement on a réussi à faire tout au plus une circonscription pour les inspecteurs primaires (1), le canton, dès 1816, devenait la circonscription d'une commission de surveillance de l'enseignement primaire; dans chaque canton le gouvernement de la Restauration créait un *comité de charité* dont le juge de paix et le curé doyen étaient membres de droit. L'office de ce comité est rempli aujourd'hui par la *délégation cantonale*, chargée de visiter les écoles primaires et de faire connaître son avis sur la façon dont elles sont tenues et sur leurs besoins. C'est au chef-lieu de canton également qu'il a paru tout indiqué de faire siéger la commission chargée, avec l'inspecteur primaire, d'examiner les candidats au certificat d'études primaires (2). Là aussi les inspecteurs convoquent les instituteurs pour les entretenir des questions scolaires les intéressant et leur communiquer les instructions supérieures. La *bibliothèque pédagogique*, mise à la disposition de ces instituteurs, y est installée.

(1) Art. 24 du décret du 22 août 1854. Certains départements, en raison de leur population ou de leur étendue, ont plus d'inspecteurs primaires que d'arrondissements.

(2) Règlement du 16 juin 1880.

Beaucoup de sociétés d'instruction populaire y ont leur siège. Rien de surprenant, par suite, alors que de toutes parts on aspire à développer, au-dessus de l'enseignement primaire élémentaire, dont le cadre est la commune, un enseignement primaire supérieur recrutant ses élèves dans les écoles communales, à ce qu'on ait songé à le répartir aussi par cantons.

Tous les auteurs des projets relatifs au canton se sont rencontrés dans la même pensée. Ils n'ont fait, du reste, que se placer dans la tradition des législateurs de la Révolution, qui eurent, à plusieurs reprises, comme l'aperception de ce rôle possible du canton dans la gradation éducative. L'ayant pris d'abord pour base de l'enseignement primaire élémentaire, puis ayant rapproché cet enseignement de la commune, ils tendirent en même temps à reporter au canton le degré d'enseignement qu'ils avaient d'abord réservé au district. Ainsi le projet Condorcet place une école secondaire, non plus seulement au chef-lieu de district, mais en toute ville de 4.000 habitants, et le programme de ces écoles, tel qu'il le trace, correspond à celui de notre enseignement primaire supérieur (1). Le projet Lakanal crée dans chaque canton un « théâtre » où les hommes s'exerceront aux évolutions militaires, à la musique et à la danse.

Le canton donc servira de centre à l'enseignement primaire supérieur, mais nous n'avons pas besoin d'ajouter qu'il n'apparaît, ici encore, qu'à défaut de la commune. Le but à atteindre, en effet, serait que cet enseignement fonctionnât dans des conditions de fréquentation

(1) Programme : Quelques notions de mathématiques, d'histoire naturelle et de chimie ; des développements plus étendus des principes de morale et de science sociale ; des leçons élémentaires de commerce ; le dessin. Dans chaque école une petite bibliothèque, un petit cabinet avec quelques instruments météorologiques, quelques modèles de machines ou de métiers, quelques objets d'histoire naturelle.

aussi semblables que possible à celles de l'enseignement élémentaire, c'est-à-dire que, par sa proximité, tout déplacement, toute perte de temps, toute séparation de la famille fussent épargnés aux enfants et que ses écoles ainsi s'ouvrissent bien réellement à tous. Théoriquement, la totalité de l'enseignement populaire devrait tenir dans le cadre de la commune, et par là nous entendons même les petites écoles d'arts et de métiers, l'enseignement industriel et agricole (1), que nous ne séparons pas, du reste, de l'enseignement primaire supérieur, dont l'existence dépend en partie de la leur (2).

Mais nous allons plus loin que les auteurs des projets de loi sur le canton. Cet enseignement primaire supérieur et professionnel, nous ne laisserions pas seulement aux conseils cantonaux liberté de l'organiser quand ils seront prêts. Nous disons que la loi qui constituera le canton devra leur en faire, ainsi qu'à l'Etat, solidaire avec eux dans la dépense, une obligation immédiate.

L'exemple des villes qui auraient dû créer chez elles cet enseignement, dès la loi de 1833, nous prouve, en effet, que le bon vouloir local est suspect et son efficacité très limitée. Cette loi enjoignait aux communes de plus de 6.000 âmes de créer et entretenir une école primaire supérieure et d'assurer le logement, la rétribution et la retraite des instituteurs. Beaucoup d'entre elles s'en abstinrent ; les quelques écoles qui s'ouvrirent ont

(1) Vacherot, *La Démocratie*, liv. I, ch. IV.

(2) Le décret du 28 juillet 1888, art. 5, prévoit leur réunion dans le même établissement. — Les écoles primaires supérieures, a très bien dit M. Tisserand, n'auront d'utilité et de vitalité que par une part d'enseignement technique en rapport avec les industries prédominantes du pays où elles sont établies ; Rapport au ministre de l'agriculture, 1er octobre 1887.

végété jusqu'en 1886 (1). Or, si cet échec s'explique par le trop grand éloignement géographique entre ces écoles et la multitude des écoles élémentaires communales qui devaient, dans la pensée du législateur, être leurs pépinières, il s'explique surtout par l'indifférence des municipalités, que favorisa l'inertie de l'Etat et qui pourrait bien avoir son pendant dans l'indifférence des futurs conseils cantonaux.

La difficulté, d'ailleurs, n'est pas tant d'établir l'enseignement primaire supérieur que de le maintenir une fois établi : les ordinaires déceptions bientôt surviennent, un caprice emporte ce qu'une vogue a fait adopter ; quelque persévérance qu'une municipalité puisse y mettre, quelques sacrifices qu'elle s'impose, il ne dépend pas d'elle que la faveur publique lui amène indéfiniment des élèves. Et tout concourt — installation compliquée, nombreux professeurs spéciaux, nature de l'examen qui donne au certificat d'études primaires un faux air de baccalauréat — tout concourt à faire de cet enseignement et des écoles où il se donne un luxe assez dispendieux (2), permis seulement aux plus riches budgets municipaux.

Quant aux *cours complémentaires*, annexés, en guise d'enseignement primaire supérieur, aux écoles primaires élémentaires (3), ils exposent sans doute les communes à moins de frais et d'embarras. Avec trois ou quatre mille francs d'installation et quinze cents ou deux mille francs par an, une commune aidée par l'Etat

(1) A. Guillaume, dans la *Revue pédagogique*, avril 1898.

(2) Voyez les critiques de M. Bouge, rapport à la Ch. des dép. ; dans ann. Ch., 1896, n° 2.040.

(3) Cours réglementés par décret du 21 janvier 1893. La loi du 21 juin 1865 permettait déjà aux directeurs d'établissements d'instruction primaire de donner l'instruction supérieure. La même loi autorisait nos 251 collèges communaux à supprimer l'enseignement classique et a se transformer ainsi en véritables écoles primaires supérieures.

peut en risquer l'aventure. La durée des études est de deux ans au maximum. Nul besoin de maitres spéciaux ; les professeurs de travaux manuels, elle les prend parmi les entrepreneurs ou tâcherons du pays ; il n'y a qu'une classe de plus dans l'école, sous la direction de l'instituteur communal. Mais à quoi bon, si le nombre des élèves ne répond pas à l'étendue du sacrifice ? Ces élèves ont à justifier d'abord du certificat d'études primaires élémentaires ; combien peu parmi ceux qui conquièrent, vers les douze ou treize ans, ce certificat, sont disposés à pousser plus loin la fréquentation de l'école ! Dans une ville de quatre à cinq mille habitants, il ne se trouvera pas toujours la dizaine, nombre minimum exigé pour la création du cours et la subvention de l'Etat. Ou bien il faut tricher, faire accueil à des élèves venus d'autres communes — sans parler des pensionnaires de l'instituteur —, ce qui ne manque pas de soulever la juste plainte des administrés contraints ainsi de payer pour autrui. Le quorum est d'autant plus malaisément atteint que nos règlements pudibonds ont interdit la fréquentation des cours en commun par les filles et les garçons.

Tout nous porte donc à croire qu'une partie des conseils cantonaux qui entreprendront d'établir soit de ces écoles primaires supérieures (1), soit de ces cours complémentaires, se heurteront aux mêmes écueils et se décourageront bientôt de même. Ils seront mieux en mesure, à la vérité, que la plupart des communes de mettre à la portée des populations rurales un cycle d'études que l'objectif de la démocratie doit être de souder de plus en plus intimement aux études élémentaires, pour en composer à la fin, selon que nous l'expo-

(1) M. Michel Bréal a proposé de faire du nom d'*Ecole Turgot* un nom générique pour toute école primaire supérieure ; *Excursions pédagogiques*.

serons tout à l'heure, un seul tout ; mais cette cantonalisation de l'enseignement primaire supérieur n'est qu'une des conditions du problème ; l'autre condition nécessaire est l'obligation de l'entretenir. Il faudra que les cantons soient tenus à cet entretien, comme l'ont été les communes à celui des écoles primaires élémentaires ; il faudra qu'ils aient, sur le même pied, à pourvoir aux locaux d'école, au logement des maîtres, au chauffage, au mobilier. Mais il va sans dire que cette obligation devra avoir pour condition elle-même l'attribution au canton de ressources qui ne soient pas trop parcimonieusement mesurées.

§ 3. — Les caisses des écoles.

On a pensé aussi au canton pour l'extension de l'œuvre des *caisses des écoles*.

Ces caisses, qui ne répondent réellement à leur destination que constituées en société, sont assez prospères dans les grandes villes, où elles ont pu réunir de nombreux sociétaires et se composer des budgets qu'elles appliquent aux objets les plus variés. Celles de Paris, non contentes de procurer des fournitures scolaires aux enfants, organisent des voyages et des colonies de vacances, des promenades, des jeux, des bains, des dispensaires ; elles distribuent des récompenses aux maîtres et aux élèves, des repas et des secours en nature ; elles paient des classes de garde ; il n'est pas jusqu'à l'inspection médicale des yeux et des dents à laquelle elles n'aient pourvu. Au sortir de l'école, elles s'occupent de placer leurs jeunes protégés et elles continuent de les patronner. M. Poincaré, dans une circulaire de 1895, citait ces caisses parisiennes, et avec raison, comme modèles à toutes les caisses des écoles de

France. Mais pour la plupart de ces dernières, quelle disproportion de ressources et de moyens d'action ! Celles qui fonctionnent le doivent d'ordinaire au dévouement de quelques hommes qui ont attaché à leur existence une sorte d'amour paternel et dont la présence, la continuité d'efforts sont à peu près leur seule garantie de durée. Ils recrutent des adhérents, font appel à la charité, quêtent, organisent des bals et des tombolas dont ils ne sont pas toujours assurés de couvrir les frais. On obéit à leur influence personnelle. Mais après quelques années, il est rare qu'ils ne voient pas les rivalités entrer en jeu et les concours se raréfier autour d'eux. Un crédit continuera bien de figurer tous les ans au budget municipal pour satisfaire au vœu de la loi du 28 mars 1882, qui a rendu l'existence d'une caisse des écoles obligatoire en toute commune. Mais le principe d'association qui y mettait l'âme et la vie s'en sera retiré. Dans les villages, c'est moins que cela encore : le crédit, auquel nulle cotisation de sociétaires ne s'ajoute, est dérisoire et ne permet guère que l'achat de livres et de fournitures classiques pour les élèves indigents, ce qui répond à l'esprit de la loi, mais incomplètement, ou, dans les communes suffisamment peuplées, des distributions de prix, ce qui n'y répond aussi qu'en partie (1). Et l'on cherche à qui peuvent bien s'adresser, dans ces conditions, ces circulaires ministérielles et ces objurgations philanthropiques qui viennent conseiller aux caisses des écoles communales de créer des cantines, des sociétés de secours mutuels scolaires, des « petites Cavé », des œuvres du sou, des patronages, etc.

Reste donc, comme l'indiquait le congrès de la Ligue de l'enseignement au Hâvre, en 1895, à fédérer ces caisses communales, c'est-à-dire à créer, comme lien

(1) Voy. art. de M. Chazal dans *Revue pédagogique*, 1892, t. II, p. 227, et de M. Beurdeley, dans *Rev. pol. et parl.*, juillet 1896.

entre elles ou en leur lieu et place, des caisses cantonales. Et il y en a, en effet, déjà des exemples, exemples d'autant plus cités qu'ils sont plus isolés (1). On fait valoir avec raison que de telles caisses auront en tout la force qui résulte d'une plus vaste association d'efforts; concentrant leurs achats, elles les feront à meilleur compte; les concours leur viendront parce qu'elles rayonneront sur un plus grand espace et qu'il y aura plus d'espoir ouvert à l'ambition locale ou simplement plus de satisfaction d'amour-propre à les administrer. Elles auront chance, à la vérité, de dépérir à leur tour, comme toute œuvre qui repose, en tout ou partie, sur la bonne volonté et l'initiative privées. Le concert entre leurs membres, l'unité de direction auront quelque peine à s'y établir. Libres créations à l'origine, elles finiront, si le canton est appelé à l'existence, en machinales inscriptions de crédits à son budget. C'est le but marqué d'avance à leur institution.

En attendant, et soit qu'elles demeurent facultatives, soit qu'elles revêtent la forme mi-partie d'association libre, mi-partie d'institution officielle que la loi a donnée aux caisses communales, nous pouvons considérer que les mêmes conseils cantonaux sur lesquels reposera finalement le soin d'assurer leur existence ne sauraient être inutiles à leur création. Nous dirons même qu'elles ont pour condition préalable — et c'est ce qu'on n'a pas pas assez aperçu — le fonctionnement d'un canton bien défini lui-même et constitué comme organisme administratif.

§ 4. — Les œuvres complémentaires de l'école.

Et nous ferons même observation concernant ce qu'on a appelé les *œuvres complémentaires de l'école.*

(1) Dans le canton de Rebais (Seine-et-Marne), notamment, où une caisse groupe 13 communes ; Chazal, Beurdeley, *loc. cit.*

On en vient de toutes parts, aujourd'hui, à reconnaître l'avantage de grouper ces œuvres par cantons au lieu de les laisser disséminées dans nos trente-six mille communes, où le plus souvent, d'ailleurs, il doit être aussi difficile d'en fonder qu'il l'est d'espérer en faire vivre aucune. C'est au canton que l'on veut que se constituent les *associations pour l'encouragement de l'instruction primaire* (1), que s'organise la fraternité des *patronages*, qu'aient leur centre les *bibliothèques circulantes* qui sur tous les points répandront le goût de la lecture et tiendront les esprits au courant du mouvement de leur époque et des progrès de la science. M. Groult parle de *musées cantonaux*, M. Léon Dujardin d'*instituts cantonaux*, qui fourniront au public, à la fois, bibliothèque, musée, archives historiques, cours publics, conférences, lectures, expositions publiques permanentes et périodiques. M. Edouard Petit écrit : « C'est au canton qu'il faut se fortifier, s'organiser, créer un centre d'action pour rayonner à l'entour. Les éléments manquent pour les cercles, sociétés, syndicats, patronages, dans les communes rurales, au moins pour le moment. C'est sur l'instituteur seul qu'il faut compter dans 30.000 d'entre elles, au minimum.... Mais au chef-lieu de canton, si vingt, si trente personnes de bonne volonté, de toutes professions, mais d'inspiration unique, ont la volonté de bien faire, elles rendront service autour d'elles » (2).

Et rien n'est plus exact en effet. Mais elles y réussiront d'autant mieux qu'un conseil cantonal sera là pour fournir les premiers éléments de ces groupements, pour

(1) Congrès de Nantes, août 1894. La Ligue de l'enseignement décide « là où des sociétés similaires n'existent pas, de fonder des *associations d'éducation populaire* dans chaque canton ». Voy. *Rev. pédag.*, 1894, t. II, p. 203. — De même aux congrès du Hâvre et de Bordeaux en 1895.

(2) *Autour de l'éducation populaire*, p. 19.

les subventionner et pour recueillir ensuite des mains des fondateurs les œuvres essentielles que leur disparition successive ou leur lassitude et le cours ordinaire des choses auront fait péricliter.

§ 5. — Les déceptions.

Mais tout cela ne constitue encore à nos yeux que de l'amélioration parcellaire, qu'une série d'efforts dépensés plutôt « autour de l'école », et c'est dans cette école même, c'est-à-dire dans le vif de l'enseignement primaire élémentaire que nous voudrions voir pénétrer la réforme et la régénération.

Nous n'avons pas à reproduire ici tout ce ce qui s'est dit et répété en ces dernières années sur la solution de continuité de cet enseignement, sur la faible empreinte qu'il laisse aux cerveaux d'enfants qui quittent l'école à treize ans (ou même avant, s'ils ont obtenu le certificat d'études) et qui n'en gardent que des souvenirs trop vagues pour y relier un commencement de vie intellectuelle. Toute une littérature spéciale se lamente à ce sujet. Il n'y a pas de thème plus habituel aux ministres qui se succèdent à l'instruction publique, aux pédagogues et aux sociétés d'éducation populaire. On ne parle guère d'autre chose en ces nombreux congrès, rapports, discours, articles de journaux et de revues, où les éducateurs de notre jeunesse et les hommes politiques qui se sont fait une spécialité des questions d'enseignement s'excitent à des visées toujours plus vastes, à des espoirs toujours plus beaux.

Leur solution est connue. Elle consiste à propager l'enseignement *après l'école*, à combler l'intervalle, vide de toute étude — ce que quelques-uns appellent le trou —

entre l'école et le régiment (1). Comme moyens principaux, ils prônent les conférences, les bibliothèques, les musées, les patronages, dont nous venons de parler, et les *cours d'adultes* surtout. Ces cours, qu'il s'agit d'égaler à ceux dont l'Allemagne et les Etats-Unis s'enorgueillissent, étaient comme abandonnés depuis dix ans lorsqu'ils reprirent tout à coup faveur en 1894 (2). Quelques initiateurs commencèrent une propagande, les inspecteurs suivirent, et nous apprenons maintenant qu'il y en a 25.000 ou 30.000 professés dans nos écoles publiques (3). Ce ne sont plus les cours de jadis, institués spécialement pour les illettrés par la loi Guizot ; ils se sont élevés d'un degré. On veut y voir plutôt à présent des cours de *perfectionnement* (4), destinés moins aux adultes proprement dits qu'aux adolescents. Leur programme est libre, leurs sujets sont des plus variés, la projection lumineuse y abonde, et il faut applaudir à leurs résultats , s'ils sont vérifiés. Mais il serait peut être temps de penser aussi à l'incohérence du programme et de l'organisation de l'enseignement primaire lui- même et aux mauvaises méthodes pratiquées *pendant l'école*. Car là est le mal premier, qu'il nous faut brièvement rappeler.

Le programme d'abord. Avant 1882, il se bornait à la lecture et l'écriture, au calcul, à la grammaire, à l'orthographe et à quelques notions d'histoire et de

(1) Voy. Edouard Petit, *De l'Ecole au régiment ;* René Le Blanc, *l'Enseignement agricole dans les écoles du degré primaire.*

(2) Sur cet état où les cours d'adultes étaient tombés, art. de M. Naudy, dans *Revue pédagogique*, 1892, t. I.

(3) En 1898-99, 34.987 cours, dont 25.738 pour les garçons et 9.429 pour les filles, contre 24.528 en 1896-97 et 15.778 en 1895-96 ; rapports de M. Edouard Petit, dans *Journal officiel,* 20 juillet 1899, et de M. Maurice Faure à la Ch. des dép., ann. Ch., 1899, n° 1.148.

(4) Naudy, Edouard Petit, *loc. cit.*

géographie de la France (1) ; ce qui s'y ajoutait parfois était dû à l'initiative du maître. L'arrêté du 27 juillet 1882 l'a doublé d'un seul coup : actuellement, après les retouches et atténuations de 1887, les enfants de nos écoles possèdent ou doivent posséder, quand ils en sortent, l'instruction morale et civique, des éléments des sciences physiques et naturelles, des notions d'agriculture, le dessin, le chant (2). On les exerce ou on doit les exercer à des travaux manuels et à la gymnastique. Le nombre des heures de classe — trente heures par semaine — n'a pas été modifié d'ailleurs. Or, il est malheureusement constaté qu'une partie de ces matières demeurent, dans la pratique, habituellement négligées.

Pour l'arithmétique, rien à dire ; elle occupe une place plutôt privilégiée. La grammaire parait être en bonne place aussi, quoiqu'on ait noté qu' « en perdant du côté de la récitation littérale et des exercices mécaniques, elle n'a pas assez gagné du côté de l'explication et des exercices intelligents » (3). Mais les maitres ne peuvent plus donner les mêmes soins à l'écriture et l'orthographe a baissé. Si l'histoire se soutient à peu près, il faut avoir été mêlé à des examens soi-même pour savoir avec quelle heureuse facilité des enfants pourvus du certificat d'études et qui vont quitter l'école

(1) La loi de 1833 ne parlait pas des sciences physiques et naturelles, elle laissait l'histoire et la géographie facultatives. La loi de 1850 rendit facultatives, l'arithmétique appliquée, l'histoire et la géographie des notions des sciences physiques et naturelles, le dessin, le chant, la gymnastique. Avec Duruy, en 1867, l'histoire et la géographie devinrent obligatoires ; G. Compayré, *Organisation pédagogique et législation des écoles primaires*.

(2) Voir ce programme dans Compayré, *loc. cit.*, p. 51 à 60. L'arrêté du 18 janvier 1887 élimine les éléments de littérature française qui sont réservés aux écoles normales et primaires supérieures.

(3) Félix Pécaut, notes d'inspection, dans *L'Education publique et la vie nationale*. Nous écrivons avec des rapports d'inspecteurs d'Académie sous les yeux.

marient Jeanne d'Arc à Louis XIV ou vous donnent Louis XVI pour l'héritier de Napoléon. On est stupéfait, d'autres fois, de la précision de certaines réponses purement mécaniques sur des détails futiles et qui font voir que le maître, ambitieux du succès dans les concours, s'est plus occupé de seriner des pages de manuel à ses élèves que de leur mettre de claires visions dans l'esprit. Aux passations du certificat d'études primaires, les examinateurs gémissent d'avoir à exagérer l'indulgence pour ne pas décourager d'autres sujets de s'y présenter les années suivantes. Ce certificat trop souvent n'est, selon l'expression de M. Alexis Bertrand, qu'un « brevet d'ignorance garantie et consolidée » (1). Quant aux travaux manuels, « ils ne figurent guère que pour mention dans la plupart des écoles » (2), et quant au chant, réduit à quelques morceaux glapis aux distributions de prix, quant à la gymnastique, enseignée en quelques mouvements de bras, si le maître en a le temps, et au dessin, presque partout oublié, il vaut mieux n'en pas parler.

Nous savons que des instructions détaillées sont venues régler l'emploi du temps, s'efforçant d'enfermer dans les trente heures de la semaine toutes les matières obligatoires (3). Elles donnent un canevas, une progression mois par mois, qui paraît, en somme, assez judicieusement combinée, et des inspecteurs, croyant peut-être s'inspirer des *courtes séances* de Fourier, ont poussé le soin jusqu'à tracer des divisions par quarts d'heure, Toute cette minutie n'a fait que mieux ressortir la difficulté pour les maîtres de suffire à l'enseignement du programme, et, pour les enfants, de l'absorber tout entier. Un maître intelligent ne saurait, évidem-

(1) *L'enseignement intégral*, p. 14.
(2) Pécaut, Compayré, *loc. cit.*
(3) Arrêté organique du 18 janvier 1887, art. 19.

ment, consentir à expédier ses leçons de cette façon kaléïdoscopique qui ne laisse qu'un papillottement dans l'esprit des enfants. Il se conformera au goût du jour ou à ce qui peut le mieux flatter la lubie de ses chefs. Vient-on à préconiser, comme depuis quelques années, l'enseignement agricole (1), il ne manquera pas d'en dire quelques mots dans sa classe pour n'être pas repris en haut lieu ; vante-t-on l'enseignement par l'image, les *leçons de choses*, il réclamera les livres d'histoire et de géographie les plus riches de vignettes, des cubes, des cartes en relief, des tableaux de toutes sortes, etc., il installera dans une vitrine de petites collections de graines et de minerais dont il ne fera jamais ou presque jamais usage. Mais il aura accompli un rare tour de force, s'il peut se flatter, en fin d'année, d'avoir prêté attention sérieuse à toutes les matières obligatoires.

Combien d'idées mal venues sont restées en chemin depuis vingt ans ! A Paris même, où les nouveautés scolaires trouvent le terrain le plus favorable, on s'est engoué tour à tour des bataillons scolaires, des jeux physiques, des ateliers annexes à l'école ; la vogue ayant changé, nous n'entendons plus maintenant sur ces essais plus ou moins interrompus, où se dépensèrent tant de zèle et tant d'argent, que des réflexions désabusées ; on a reconnu que ces articles faisaient tort au reste du programme. De même, il a fallu, pour les filles, renoncer aux notions d'économie domestique, d'application à la cuisine, de repassage, qu'on n'a pas osé pourtant biffer officiellement (2). Sur le travail manuel, M. Hattat écrivait, dans un rapport au conseil municipal en 1897: « Il est impossible de prendre au

(1) Le Blanc, *L'enseignement agricole* ; art. de la *Rev. pédag.*, 1892, t. II ; décret du 18 janvier 1887, art. 17.

(2) G. Compayré, *loc. cit.*, p. 42.

sérieux le travail manuel sans atelier ; c'est un pur enfantillage. Le travail à l'atelier, tel qu'il est pratiqué dans nos écoles, n'est pas beaucoup plus sérieux. » Et il concluait : « Les additions de matières nouvelles au programme de l'enseignement ont eu plutôt pour effet d'affaiblir la valeur de l'enseignement général, si l'on n'augmentait pas proportionnellement la durée des études » (1).

On a donc voulu trop embrasser, et c'est ce qui explique le caractère abstrait qui s'attache, malgré tous les appels que l'on fait à la *méthode intuitive*, à ces enseignements écourtés. On a trop chargé le programme, et pourtant chacun de nous sent bien que ce programme, certainement trop touffu, reste au-dessous encore de ce qu'il serait désirable de faire apprendre aux enfants du peuple.

Ce qui paralyse le plus les écoles rurales, c'est de n'avoir, pour la plupart, qu'une seule classe, un seul maître (2). Il en résulte pour elles une infériorité marquée sur les écoles des villes à plusieurs classes et sur les écoles congréganistes, où le maître n'est jamais seul. Le même instituteur ou la même institutrice doit diriger de front six ou sept générations d'enfants de six à treize ans. Heureux quand on ne lui donne pas, faute d'école maternelle, à garder des enfants de cinq ans (3), de plus bas âge encore, dont la turbulence, dont les récitations en chœur le font vivre dans un perpétuel ahurissement. Comme il ne saurait se dédoubler ni s'occuper sérieusement de toutes ses divisions à la fois,

(1) Voy. aussi les observations de M. Soubeiran, dans la *Revue scientifique* du 3 décembre 1898.

(2) En 1887, sur 61.547 écoles laïques, il y en avait 47.001 à une classe, 9,074 à deux, 2,657 à trois, 1.216 à quatre, 618 à cinq, 981 à six. En 1897, un tiers des écoles publiques avaient une seule classe, quelquefois avec 60, 70 ou 80 élèves ; G. Compayré, *loc. cit.*

(3) Règlement 18 juillet 1882, art. 1.

il est fatalement conduit, puisqu'on le juge sur les certificats d'études obtenus, à réserver le meilleur de son temps et tout son effort aux candidats à ce diplôme. Les autres élèves, surtout quand vient le moment de l'examen, il pensera plutôt à les immobiliser dans une occupation quelconque et plus ou moins stérile, mais qui lui garantisse au moins leur tranquillité.

Les instructions, il est vrai, ont prévu l'enseignement *concentrique* (1), c'est-à-dire que dans les trois cours qui se partagent les six années d'études — cours élémentaire, cours moyen, cours supérieur — les mêmes matières se reproduisent, mais en se perfectionnant de l'un à l'autre. La leçon ainsi est censée se faire pour toutes les divisions à la fois. M. Gréard inaugura ce *parallélisme* dans les écoles de la Seine, en 1868 (2) ; Coménius, il y a près de trois cents ans, en avait eu la première idée (3). Il ne compense pas l'inconvénient de mêler tous les âges. Impossible, de toutes façons, pour le maître, de nuancer l'enseignement, de le proportionner aux intelligences, en un mot, de faire une classe. Il arrivera, sans doute, à tel de ces maîtres isolés d'obtenir néanmoins des résultats remarquables avec des sujets bien doués auxquels il donne des leçons particulières, qu'il couve, en quelque sorte, pour les concours ou le certificat d'études. Ou bien, dans les écoles peu peuplées des petites communes, un bon maître pourra d'autant mieux s'intéresser à ses élèves qu'ils seront moins nombreux et tirera d'eux un maximum. Mais en général, il est constaté que la supériorité, que les succès vont aux écoles à plusieurs classes ; et comment pourrait-il en être autrement ?

(1) Circulaire de Jules Simon, 18 nov, 1871 ; arrêtés ministériels des 27 juillet 1882 et 18 janvier 1887 ; G. Compayré, *loc. cit.*, p. 10.

(2) Gréard, *Education et instruction*, p. 67.

(3) J. Gaillard, V° *Organisation pédagogique*, dans le *Dictionnaire de pédagogie*.

Nous avons bien une solution sous la main, mais nous fermons les yeux pour ne la pas voir : elle consisterait — et ce système se répand de plus en plus aux Etats-Unis — à fusionner les écoles de filles et les écoles de garçons, les plus jeunes enfants, de six à neuf ans par exemple, étant confiés à l'institutrice et les plus âgés à l'instituteur. Il y aurait ainsi double classe en chaque école (1). Ce partage se pratique aussi en Autriche, en Allemagne, où toutes les petites classes sont dirigées par des femmes (2) ; il vient d'être introduit dans les écoles de Suède, qui ne s'en trouvent pas plus mal (3). Nos préjugés s'opposeront longtemps à sa généralisation en France. Les écoles mixtes n'y sont autorisées que par exception, dans les plus petites communes, et elles n'ont, naturellement, qu'une classe.

Joignez à cela le faible effet de la loi du 28 mars 1882 sur l'obligation scolaire. Les inspecteurs s'accordent à peu près à constater que cette loi semble inconnue dans presque toutes les communes, où les commissions chargées de l'appliquer ne se réunissent même pas (4). Les délégués cantonaux, de leur côté, à qui l'on demande, mais de façon assez mal définie d'ailleurs, d'inspecter une ou deux fois par an les écoles qui leur sont désignées, ont pris généralement le parti de considérer leurs fonctions comme purement honorifiques (5). Et le trompe l'œil, nous le montrerions encore, en étendant notre investigation, dans ces cours du soir ou d'adultes

(1) Voy. sur ce partage, Naudy dans *Rev. pédag.*, 1893, t. II, et dans le même volume, p. 437, les observations d'un instituteur primaire exposant que l'école élémentaire à deux classes est celle qui donne l'enseignement le plus pénétrant et le plus efficace, et concluant à cette réunion des deux écoles en une seule divisée en deux classes.

(2) Gréard, *Education et instruction*, p. 235.

(3) S. de la Chapelle, dans *Rev. pédag.*, 1893, t. II.

(4) Pécaut, *Notes d'inspection*.

(5) Pécaut, *Notes d'inspection*.

où les instituteurs n'obtiennent un auditoire qu'en manœuvrant une lanterne magique et en faisant appel aux élèves qui suivent leur classe pendant le jour, dans ces conférences populaires où l'on semble ne rechercher que la conférence en règle et le genre oratoire (1), dans une partie de ces œuvres complémentaires de l'école autour desquelles il s'organise aujourd'hui tant d'applaudissements....

En somme, il se trahit dans la législation et l'organisation de notre enseignement primaire et de ses dépendances quelque chose de gauche, d'imprécis, d'inadéquat, qui réclame une révision d'ensemble. Les bonnes intentions ont abondé chez les promoteurs, mais on a pu croire souvent qu'ils étaient plus pressés de célébrer des résultats que soucieux de les avoir obtenus. Faut-il parler enfin de l'absence d'une doctrine d'ensemble, d'un lien philosophique entre toutes les parties de cet enseignement aussi incomplet qu'encombré ? Ou bien attribuerons-nous valeur réelle en cet ordre à ces manuels d'instruction morale et civique que multiplient les librairies, à ces *livrets* ou *carnets de morale* (2) où les Buisson, les Pécaut ont demandé aux malheureux instituteurs et institutrices, par toute la France, de s'essouffler à rédiger de belles et nobles maximes, résumant la quintessence de leur enseignement et au premier rang desquelles, bien entendu, devaient briller les *devoirs envers Dieu*, chers au protestantisme libéral de ces laïcisateurs ?... Tout leur zèle n'a pas empêché que l'enseignement congréganiste, qu'ils croyaient

(1) 116.822 conférences en 1898-99 ; rapport cité de M. Ed. Petit. — La conférence dit M. M[e] Wolf, « ce fléau qui sévit sur toute notre époque », en particulier « sur les sociétés d'éducation populaire », comme si ce qu'il s'agit de créer, ce n'était pas plutôt « des cercles intimes et presque familiers, où la pensée s'exprime sous la forme d'une causerie toute naturelle, sans phrases ronflantes et vides, où les uns puissent questionner sans crainte, l'autre répondre sans ambage ».

(2) Pécaut, *loc. cit.* ; Buisson, art. de la *Revue pédagogique*, 1896, t. I.

vaincre, se ranimât comme par l'effet d'une puissance invisible dont ils dénoncent aujourd'hui les maléfices et qui est faite en partie de l'insuffisance de leur effort et de la pauvreté de ses résultats. Le nombre des élèves diminue proportionnellement dans nos écoles publiques, il augmente dans les écoles privées congréganistes (1), et il se voit de plus en plus clairement que la cause laïque n'est guère en meilleure situation qu'au premier jour.

Nous n'exagèrerons pas à ce propos la note pessimiste. M. Henry Bérenger nous dit : « Les lois scolaires de 1882, semblables à certains grands boulevards parisiens, qu'on voit, faute d'argent et de prévoyance, finir en culs-de-sac, n'aboutissent nulle part » (2). Oui certes. Mais tenons compte des conditions défectueuses dans lesquelles il a fallu les improviser. La vérité est que les hommes de la génération d'alors ont poursuivi l'œuvre selon ce que l'esprit du temps, leur éducation propre et l'état de choses existant leur permettaient d'en concevoir. Leur personnel, leurs ressources étaient limités, leur instrument administratif incomplet. La science pédagogique naissait à peine ; nous ne faisons encore qu'en rassembler les premiers éléments. C'était l'affaire du temps de réparer les erreurs initiales. Et n'est-ce pas un grand point de gagné que cette expérience faite au contact de réalités plus ou moins contraires ? Elle nous guide aujourd'hui. Elle doit servir de point de départ à une politique nouvelle, de laïcité moins déclamatoire et plus efficace, qui reprendra et dégagera plus nettement l'idéal éducatif de la Révolution et à qui cette tâche sera rendue d'autant plus facile que les ouvriers de la pre-

(1) Voy. les rapports de M. Bouge sur les budgets de l'instruction publique de 1897 et 1898. — En 1895, il y avait 12.715 écoles privées congréganistes ; en 1898, le chiffre était monté à 12.969. Il est vrai que la progression des laïcisations exécutées d'année en année en vertu de la loi de 1886 influence ces chiffres.

(2) *La crise de l'école primaire.*

mière heure auront épuisé la série des tâtonnements préliminaires.

§ 6. — Professorats cantonaux

Cela dit, résumons brièvement les avantages qui peuvent être tirés, selon nous, du cadre et de l'organisation du canton pour une régénération de l'enseignement primaire élémentaire.

Nous les ramenons à quatre chefs : 1° l'institution de professorats cantonaux ; 2° l'utilisation du jeudi ; 3° le groupement du personnel enseignant et l'institution d'une direction d'études ; 4° la réorganisation des juridictions et commissions locales de l'enseignement primaire.

En ce qui concerne les professorats, il en est plusieurs que l'esprit se représente immédiatement comme susceptibles d'être confiés en effet à des maîtres spéciaux : la gymnastique, le chant et la musique, le dessin, et, pour les filles en particulier, la coupe et l'assemblage, voire même la cuisine, en admettant que cet art ait autant de titres à figurer dans l'éducation des filles que la conversion de Clovis ou la Constitution de 1875. C'est l'absence de moniteurs, aussi bien que de gymnases et d'agrès, qui, dans nos écoles, a fait réduire la gymnastique, en général, à quelques battements de bras sans utilité pour le développement des muscles et l'assouplissement du corps. Tout canton donc pourrait avoir son moniteur accrédité et son gymnase où s'enseigneraient, non seulement la gymnastique proprement dite, mais la boxe, la canne, le bâton, l'escrime. Tout canton pourrait organiser des exercices et des jeux physiques. Le dessin, de même, au-delà des premiers éléments, la musique, si l'on n'entend pas la borner à quelques chœurs

introduits, en deux ou trois séances, dans la mémoire des enfants pour fournir des numéros au programme des distributions de prix, veulent être enseignés par des professionnels, disposant de moyens un peu moins primitifs que ne peut en réunir une école de village. Quant aux autres matières du programme scolaire, nous savons qu'elles ne comportent guère, pour des écoliers au-dessous de treize ans, l'institution de professorats spéciaux ; ce qui convient à cet âge est la *classe* plutôt que le *cours* (1). On reconnaitra cependant que l'histoire naturelle, la physique et la chimie, si elles figuraient sérieusement dans la nomenclature, mériteraient, avec le matériel et les manipulations qu'elles nécessitent, de se présenter aux enfants en forme tranchée, à peu près comme elles font dans l'enseignement secondaire. L'histoire même et la géographie, reliées à toutes les notions physiques, ethnographiques, économiques, etc., qui font d'elles comme une seule et même science centrale et pour ainsi dire encyclopédique, gagneraient à être professées séparément. Elles ne le sont, il est vrai, dans l'enseignement secondaire qu'aux élèves ayant dépassé moyennement la douzième année. Aussi allons-nous nous placer dans l'hypothèse, non seulement de l'emploi du jeudi, mais encore d'une prolongation de durée de l'obligation scolaire.

§ 7. — L'emploi du jeudi

En ce qui concerne le jeudi, le moindre bon sens nous avertit que ce jour est perdu sans raison dans

(1) Le système des cours, dit H. Marion, correspond à plus de force et à plus de précision dans l'enseignement. Il a l'avantage de rompre les « queues de classe », c'est-à-dire de séparer les élèves les plus avancés des cancres qui, dans le système de la classe simple, leur sont rivés et retardent leurs progrès ; *Grande Encyclopédie*, V° *Classe.*

notre enseignement primaire actuel. On l'a sacrifié pour donner un répit aux instituteurs, qui font un métier énervant et ingrat, et aussi pour « permettre aux parents de faire donner, s'ils le désirent, à leurs enfants l'instruction religieuse en dehors des édifices scolaires » (1), comme si ce n'était pas assez pour cela du dimanche et que durât toujours la préparation à la « première communion. » Nous négligerons cette seconde considération. La première, qui a sa valeur, nous semble parfaitement conciliable avec l'institution d'enseignements hors cadre, tels que celui de la musique et du dessin, celui de la comptabilité, celui des langues vivantes, et l'enseignement agricole ou professionnel, ou encore avec des séances de gymnastique et d'exercices physiques, des herborisations, des visites de cultures, de fermes, d'usines, de musées (2), etc., qui auraient lieu, pour la plupart, sous la direction de maîtres spéciaux. Et souvent ces maîtres, ce seraient les instituteurs eux-mêmes, cherchant dans ces tâches supplémentaires et demandées, en dehors de leur train journalier, à leur bon vouloir, une occasion de se signaler à leurs chefs et d'améliorer leur maigre traitement. Car la question pour eux, fils de travailleurs pour la plupart et nés dans un milieu rude, n'est pas tant de posséder le droit à l'oisiveté le jeudi que de pouvoir s'arracher à la monotonie de la classe. Et pour les élèves, est-ce que ce travail du jeudi — un travail différent de celui des autres jours de la semaine et récréatif — ne vaudrait pas mieux que le rien actuel, qui contraste de si étrange façon avec la loi du travail qu'ils auront plus tard à subir ce jour-là comme les autres jours de la semaine, et que subissent

(1) Loi du 28 mars 1882, art. 2.

(2) M. Gréard admet que le jeudi pourrait être utilisé pour le dessin et l'enseignement professionnel à l'école élémentaire ; *Education et instruction*, p. 337.

sous leurs yeux leurs parents? L'interruption du jeudi a sa raison d'être dans les internats, et encore la matinée y est-elle employée à divers exercices, l'après-midi les enfants restent sous surveillance, tandis que l'école primaire a ses portes closes et livre les siens à l'abandon complet. Leur tâche quotidienne éloigne les parents du logis; pendant qu'ils peinent à l'atelier ou sur le sillon, leurs rejetons n'ont à faire que de vagabonder par les rues et les chemins.

Plus on réfléchira, plus on reconnaitra qu'il y a là dans notre organisation scolaire un vice capital. Il est toujours loisible, sans doute, à une municipalité d'instituer, le jeudi, des leçons de dessin, par exemple, ou d'agriculture ou de travaux manuels, pourvu qu'elle le fasse exclusivement à ses frais, sans rien demander à l'Etat ni même à ses instituteurs, ou — ce qui revient au même — en indemnisant ceux-ci pour ce surcroit volontaire de travail; mais cette municipalité-là, qui en aura incontestablement le droit, ne pourra mener bien loin l'usage de ce droit. Les leçons, étant libres, ne profiteront qu'à quelques-uns, c'est-à-dire aux enfants des familles de bonne volonté, et contre l'indifférence des autres elle n'aura nulle action. Et il en sera de même si elle veut utiliser le jeudi pour des cours proprement dits, pour des cours de physique et de chimie, par exemple. Elle aura engagé la dépense d'un laboratoire, d'appareils et de matériel, et elle aura toute probabilité de voir l'auditoire se clairsemer peu à peu, après le premier attrait de curiosité passé. Ces cours s'évanouiront faute d'élèves, comme se sont évanouis en plus d'une ville les cours primaires supérieurs ou complémentaires, ne laissant derrière eux que le regret des sacrifices infligés dans une heure d'illusion aux contribuables. Il n'y a rien à fonder sur la bonne volonté seule; il faut que la loi parle. Calculez que cette liberté du jeudi

représente, sur l'ensemble des études, une perte de plus d'une année, — qu'une anticipation de l'enseignement primaire supérieur y trouverait place, — que l'instruction, entre six et treize ans, plus nourrie, plus vivante, en doublerait de valeur. Dites-vous aussi que le cerveau des enfants n'en serait pas tellement surmené, attendu que, selon la vue géniale de Fourier, peu importe le nombre et la fréquence des exercices, si l'on a su les rendre attrayants et variés.

Ici se montre l'utilité d'une institution cantonale officielle. Quand bien même, en effet, la loi ferait à tous une obligation du jeudi, quand elle enrichirait ce jour d'enseignement du programme le mieux conçu, il resterait ce fait que la grande majorité des communes rurales sont incapables de donner à l'exécution de ce programme, nous ne disons pas seulement leur concours financier — qui pourrait être en partie suppléé par celui de l'Etat, — mais un public suffisant d'élèves et la vie. C'est au canton, nécessairement, que doit se centraliser l'organisation professorale et matérielle du nouvel enseignement.

§ 8. — De l'unité d'éducation nationale comme liée a la prolongation de l'obligation scolaire et a l'enseignement cantonal.

Quant à la prolongation de l'obligation scolaire, l'autre postulat que nous formulions tout à l'heure, elle se relie logiquement, non seulement à l'idée du professorat, du cours, qui n'a pas de sens pour des écoliers au-dessous de onze ou douze ans, mais encore à la nécessité, trop pénible au tout jeune âge, qu'imposeront de nouvelles extensions du programme scolaire, comme celles que nous venons d'envisager, d'appeler les écoliers, à

certains jours — le jeudi surtout dans notre hypothèse — au chef-lieu de canton ou dans une autre commune centrale (car, dans un canton trop étendu, on pourrait créer deux ou trois groupes de communes).

Beaucoup de nations nous ont devancés dans cette prolongation de la durée légale des études primaires. En Prusse (et dans les duchés de Bade, de Hesse, de Brunswick), la fréquentation des écoles est obligatoire de 6 à 14 ans ; il en est de même en Autriche et au Japon. Dans la plupart des Etats-Unis, la période d'obligation va de 8 à 14 ans et quelques-uns l'ont étendue de 6 à 16 ans, comme en Suisse le canton de Zurich. Dans l'Etat de Victoria et à Berne, elle va de 6 à 15 ans, en Saxe de 7 à 15. La Bavière, qui limite, comme nous, la fréquentation de l'école à 13 ans, la complète, entre 13 et 16 ans, par des leçons données les dimanches et jours fériés ; l'obligation de s'y rendre est sanctionnée par des peines pouvant aller jusqu'à la prison (1). La Saxe, le Wurtemberg ont aussi de ces leçons complémentaires obligatoires pour les adolescents jusqu'à 18 ans (2) ; etc.

Nous sommes une démocratie. Il y a dans l'ordre éducatif, comme dans tous les autres, une politique qui doit se tirer du suffrage universel. A moins de réduire ce suffrage à une opération brutale régie par la seule loi du nombre, il faut l'instruire, l'éclairer, le moraliser, puisqu'on ne saurait ni le supprimer, ni le restreindre. Le protestantisme, en faisant à chacun de

(1) Levasseur, *L'Enseignement primaire dans les pays civilisés*, p. 126.

(2) Levasseur, *loc. cit.*, et *Grande Encyclopédie*, art. *Enseignement*, p. 120. — En Suisse, dans le canton d'Appenzel ausser Rhoden, plusieurs communes ont organisé des écoles complémentaires du soir, dont la fréquentation est obligatoire jusqu'à 18 ans ; Laveleye, *Le Gouvernement dans la démocratie*, t. I, p. 213. — Le Congrès socialiste de Londres, en 1896, votait que l'âge minimum pour l'exemption de toute présence de l'enfant à l'école et l'autorisation légale d'être employé dans l'industrie devait être porté aussi vite que possible à 16 ans accomplis.

ses adeptes une loi de lire la Bible, a universalisé l'école chez les peuples où il domine ; la République, en se basant sur la souveraineté populaire, en donnant à chacun part égale d'influence sur les destinées générales, s'est fait une loi par là même de donner à chacun aussi une instruction toujours plus étendue et, théoriquement, l'instruction complète (1). Nous admettrons donc en principe qu'elle devra, suivant l'exemple qui lui vient même des monarchies, prolonger l'obligation jusqu'à 15 ans, peut-être même jusqu'à 16. Quant à la difficulté pratique, elle paraît pouvoir être résolue par le système du *demi-temps* (2), c'est-à-dire du partage de la journée entre l'école et les travaux à l'atelier ou aux champs ; ou bien l'école même aurait ses ateliers, elle donnerait directement l'enseignement professionnel ou agricole, car on ne fait plus d'apprentis aujourd'hui et cette question de l'apprentissage, qui ajoute un poids énorme aux arguments en faveur de la prolongation scolaire, est de celles que le législateur ne pourra longtemps éluder, quoiqu'il lui en coûte. Au point de vue cantonal, nous imaginons les choses s'ordonnant à peu près de la façon suivante :

Les écoliers de 12 à 15 ou 16 ans (3) formeraient, dans la hiérarchie des études primaires, le cours supérieur nouveau, ceux de 9 à 12 ans le cours moyen, et ceux de 6 à 9 le cours élémentaire. Nous avons dit que c'est aux premiers surtout que s'adresserait l'enseignement cantonal. Cet enseignement ne serait autre, en définitive, que l'actuel enseignement primaire supérieur universalisé. Il y aurait toutefois cette différence à son avantage, que cet enseignement primaire supérieur s'inaugure par une sorte de saut dans les études, qu'il

(1) « L'enseignement intégral, dit M. Alexis Bertrand, est le corrélatif du suffrage universel ». *L'enseignement intégral*, p. 39.

(2) Gréard, *Education et instruction*, p. 229.

(3) Comp. les *Gymnasiens* de Fourier, de 12 à 15 ans et demi.

surprend les jeunes cerveaux par l'imprévu de connaissances dont la moindre prémonition ne les a pas effleurés jusque-là, au lieu qu'il s'amorcerait désormais dans l'enseignement élémentaire, il formerait avec lui une seule et même trame. Partant, point de notions essentielles oubliées ni différées; point de notions non plus qui s'offrent au cerveau trop tôt ou qui risquent d'être écourtées parce que l'échéance de 13 ans les enserre. Elles se répartiraient sur dix années (1). Leur progression se conformerait à la psychologie de l'enfant.

Ce serait la conception du comité de la Constituante et de Condorcet réalisée. Leur école de district, qui devait « parler à toutes les facultés », préparer la jeunesse « à tous les états de la société », se trouverait en partie donnée dans cet enseignement cantonal fonctionnant indivisément avec les écoles de commune. Et son principe encyclopédique se révèlerait encore dans les bibliothèques, dans les musées, dans les cours et conférences de toute nature auxquels la nouvelle organisation d'enseignement servirait de point de départ. Aux bibliothèques cantonales auraient leur place naturelle les recueils, revues, manuels, propres à aider toute recherche intellectuelle ou pratique, à mettre les lecteurs au courant du mouvement des idées et du progrès général des sciences. Aux musées s'essaieraient des collections de toute espèce; tout art y serait représenté au moins par l'image et par l'album (2). Un plan

(1) Dans les *graded schools*, aux Etats-Unis, les trois degrés, de la *primary school* au degré supérieur, *high school*, en passant par la *grammar school*, occupent chacun quatre années et forment cycle complet, sans lacune ni solution de continuité. Sur ces *graded schools*, dont l'initiateur fut Horace Mann, voy. Hippeau, *l'Instruction publique aux Etats-Unis* ; Levasseur, l'*Enseignement primaire dans les pays civilisés*, p. 363, sq. ; Paul Passy, *l'Instruction primaire aux Etats-Unis*, p. 10.

(2) M. Groult loge en ses musées cantonaux six ou sept sections : agricole, industrielle et commerciale, artistique, scientifique, maritime et fluviale, hygiène, pédagogie. — Il est certain que leur existence ferait créer bientôt des collections et albums spéciaux.

d'ensemble, un plan patriotique, présiderait au choix des livres, des collections, des documents figurés. Considérons que le problème de l'éducation populaire consiste moins, en somme, à enseigner toutes choses à l'école qu'à donner la facilité de les apprendre, en y préparant suffisamment les cerveaux. Molière consentait qu'on donnât à l'homme « des clartés de tout. » C'est la formule même de l'*éducation intégrale.*

Et ceci doit sembler d'autant moins chimérique que notre enseignement primaire supérieur, avec son programme enfermant dans les trois années qui lui sont imparties: morale, histoire générale, géographie industrielle et commerciale, instruction civique, mathématiques, physique et chimie, sciences naturelles, hygiène, comptabilité, agriculture, horticulture, droit, économie politique, dessin, travaux manuels, gymnastique, chant, langues vivantes, langue et littérature française (1), nous donne un premier aperçu de ce programme encyclopédique.

Plusieurs ont raillé cette abondance de matières. Un professeur excellent en a donné cette formule ironique : « Un peu de tout pour tous. » (2) N'importe! Elle nous est imposée par la force même des choses et la question ne peut plus être à présent d'affaiblir plus que d'effacer ce programme, mais plutôt de le mieux aménager dans toutes ses parties et de le relier à l'enseignement élémentaire où seront posées ses prémisses. Et cette autre objection n'a guère plus de portée : que l'on fera des déclassés. On l'opposa jadis à la lecture, à l'écriture, et notre société française a franchi ce pas, sans pour cela se dissoudre. Il en sera de même après le nouveau pas en avant. Après une génération, les orgueils se seront abaissés, les illusions dissipées ; il restera l'égalité.

(1) Décret du 18 janvier 1887, art. 35.
(2) M. Boudhors ; voy. Alf. Fouillée, *Les Etudes classiques et la démocratie.*

On l'a dit avec raison : le vrai danger social n'est pas dans l'inégalité des richesses, il est dans la différence de l'éducation qui est donnée en haut et en bas. L'homme ne devra être considéré comme affranchi et le but de la démocratie comme atteint que du moment où, dans quelque condition qu'il naisse, il aura, avec un minimum de sécurité matérielle, conscience de pouvoir, par la culture de son intelligence, se comparer aux hommes de toutes conditions qui l'entourent et marquer au milieu d'eux son originalité propre.

Quant à savoir si l'enseignement primaire supérieur, en se généralisant ainsi, ne ferait pas tort aux *humanités*, déjà si menacées, si ses diplômes, « plus étroitement rattachés au peuple », ne concurrenceraient pas dangereusement, dans la bourgeoisie même, le baccalauréat classique, c'est une question qu'on agite depuis quelques années et que nous n'avons pas à nous poser (1). Tout indique, cependant, qu'un classement devra s'opérer qui mettra de plus en plus dans l'enseignement communo-cantonal organisé l'éducation commune de la nation, en ramenant à l'état de spécialité l'ancien enseignement secondaire. Celui-ci ne disparaîtra pas, parce que la séparation sera longue encore à se combler entre les lettrés et les praticiens, entre les professions et les métiers, entre les carrières dites libérales et l'industrie, le commerce, l'agriculture. Mais l'institution de l'enseignement secondaire spécial ou moderne, plus ou moins inspiré de la *realschule* allemande (2), le succès qu'il obtient dans la bourgeoisie,

(1) M. Fouillée reproche, avec raison peut-être, à l'enseignement primaire supérieur de ne pas laisser assez à la partie pratique et technique ou professionnelle, de trop ressembler à l'enseignement secondaire moderne qui, avec ses baccalauréats, constitue un genre bâtard.

(2) La *realschule* donne un enseignement général préparatoire à l'industrie et au commerce. Sur ces écoles, répondant à notre type Chaptal, dont l'origine remonte au XVII[e] siècle, voir Gréard, *Education et ins-*

témoignent que l'antique culture classique a cessé de répondre aux besoins et aux aspirations de notre société française, qui souffre de se voir distancée de plus en plus par des nations d'éducation plus pratique. Et il est digne de remarque que cet enseignement moderne lui-même a tendance à se confondre avec l'enseignement primaire supérieur. N'étaient ses diplômes, égalés à l'ancien baccalauréat et menant, comme celui-ci, aux mandarinats, les deux enseignements ne formeraient plus qu'une seule et même chose (1). Les petits collèges communaux, d'autre part, qui préparent « quelques vagues disciples » (2), à peine frottés de grec et de latin, pour un baccalauréat bourgeois, sont en voie de disparition ; leur nombre diminue graduellement, de sorte que les grands lycées, qui s'accroissent plutôt, paraissent devoir rester à la fin seuls à recueillir une élite. Ces lycées finiront par se modeler sur Harvard et sur Oxford, par exemple, pendant que la masse de la bourgeoisie achèvera de tourner ses enfants vers les écoles *réelles*, vers les écoles du type primaire supérieur ou Turgot, où sera leur point de rencontre avec les enfants du peuple. Il n'y a qu'à laisser cette évolution se poursuivre, mais il est évident qu'elle peut être accélérée par la réorganisation de l'enseignement local.

Constatons d'ailleurs qu'au sein des grands établissements classiques eux-mêmes, un conflit s'annonce ou, si l'on préfère, une alternative entre les humanités

truction, p. 143, 225, et Michel Bréal, *Excursions pédagogiques*. p. 136, sq.

(1) Déjà on les voit chevaucher l'un sur l'autre, et l'élite des maîtres de l'enseignement primaire supérieur se caser dans l'enseignement secondaire spécial, cependant que le personnel de ce dernier enseignement et jusqu'à celui de l'enseignement classique cherchent débouché vers l'enseignement primaire supérieur ; Michel Bréal, *loc. cit.* p. XXI et 300.

(2) Expression de M. Gebhart, *Débats* du 6 octobre 1897.

professées selon le vieux mode et un nouveau type d'éducation libérale reposant, au même titre que la nouvelle éducation populaire, sur le principe réel et encyclopédique. Le latin, dans cette seconde hypothèse, ne serait peut-être pas entièrement répudié, quoiqu'il soit pure affaire de vanité pour la plupart des pères de famille qui « le font inoculer à leurs enfants » (1), mais il ne serait plus seul à constituer les *humanités*. Et il parait bien inutile, en effet, de consacrer dix années à l'étude d'une langue qu'avec une bonne méthode, avec le secours de la linguistique et de l'étymologie (2), on pourrait, comme le soutient M. Demolins et comme l'avait montré Coménius (3), apprèndre en deux ou trois ans suffisamment pour la lire et la traduire. Au XVIe siècle, remarque Michelet, les deux types d'éducation entre lesquels il nous faut choisir étaient déjà posés. Montaigne personnifie le premier, Rabelais le second. L'éducation de Rabelais élève l'homme en toutes ses facultés et au complet ; celle de Montaigne ne donne que la vie noble, haute et philosophique (4). Cette dernière, certes, tout oratoire et façonnant, selon le mot de Barrès, « les jeunes gens français pour faire des hommes de lettres parisiens », s'offre à nous vénérable, comme toute chose consacrée par les siècles. Elle nous a valu le fin lettré, le « parlementaire », le libéral classique, le sage souriant nourri d'Horace, le sage sévère nourri d'Epictète, tous gens de bonne bourgeoisie, fort recommandables, mais qui correspondent à une époque, à un milieu spécial, qui auront dans l'histoire leur date, comme l'ont eue les perruques et la

(1) J. Lemaître, discours à la Sorbonne, 5 juin 1898.

(2) Michelet, *Nos fils*, p. 177.

(3) *Janua linguarum reserata*, 1631 ; Olivier Benoist, *Le latin appris en trois ans, le grec en deux ans ;* Demolins, *L'Education nouvelle.*

(4) *Nos fils*, p. 167, 170.

poudre et les salons du XVIIIe siècle. Saluons-les au passage et disons-nous que l'histoire ne peut se répéter indéfiniment. Elle produit des types d'hommes, des cultures d'esprit, comme elle produit des arts, des élégances et des morales, et puis elle les remplace ; rien n'est fait pour l'éternité. Il est à croire que la science, à la fin, substituera ses concepts à ceux de la littérature pure et de la métaphysique, que l'esprit de comparaison absorbera l'esprit classique, que l'idéalisme cessera d'être un genre intellectuel dissimulant l'insuffisance de ses notions sous un flottement de nébulosité. Si cette évolution doit nous faire regretter certain charme discret que mettait entre ses favoris la vieille éducation, si même elle doit altérer parmi nous certain ton libéral ou certain « esprit de finesse », elle nous en donnera largement la compensation et nous devons considérer ce que l'unité morale de la nation y aura gagné... à moins qu'on ne juge préférable de maintenir une distinction de peuple et de bourgeoisie, de diviser les enfants en deux catégories sociales, d'entretenir dans la nation deux esprits, d'éterniser la barrière entre l'enseignement primaire et l'enseignement secondaire.

C'est, en effet, vers l'unité d'éducation nationale qu'il faut résolument nous orienter aujourd'hui. Et nous n'entendons pas dire qu'il y ait nécessité d'enserrer tous les cerveaux dans un même moule ; mais au moins la France a-t-elle besoin d'une plus grande mise en commun de toutes ses énergies. Il s'agit, non-seulement d'élever l'intelligence du peuple par une réforme éducative décisive, mais de ranimer, dans la jeunesse même appelée à fournir les cadres de la direction sociale, le sens positif et l'esprit d'activité que la culture classique actuelle, malheureusement, fausse ou éteint. Il s'agit, enfin, d'abaisser les barrières entre les classes. Et de là la conception nouvelle, ou

plutôt renouvelée de la Révolution, du rapport à établir entre l'enseignement secondaire transformé et l'enseignement primaire transformé lui-même.

Ajoutons, pour compléter cet ordre d'idées, que ce rapport entre les deux enseignements peut trouver son expression pratique dans une sorte de bifurcation de l'enseignement primaire vers les enseignements spéciaux, dont l'enseignement secondaire ou classique serait l'un. Il faudrait, comme l'explique Marion, que l'enfant pût passer de plain-pied de l'école de village au lycée (1), que l'enseignement primaire, jusqu'à l'âge de onze à douze ans, fût conçu et combiné de telle sorte qu'il pût servir de base commune et unique à toute éducation publique. C'est le système du *double cycle.* Quelles que soient les directions divergentes que les études des enfants aient à prendre un jour, si haute même que soit la culture à laquelle certains d'entre eux prétendent, « il n'est pas du tout évident que les commencements doivent tout d'abord différer selon le but final. » Il n'y a pas deux manières d'apprendre les premiers éléments. L'idéal « serait que tous les enfants du pays pussent se trouver réunis pour faire l'apprentissage de l'égalité d'abord sur les bancs de l'école primaire, comme plus tard dans les rangs de l'armée. »

On préconise aujourd'hui l'union des enseignements primaire et secondaire, leur solidarité. On nous dit, sur le mode lyrique, qu'elle équivaudrait pour l'Université à « une sorte de 89 » (2). Et l'on cherche à imiter l'*University extension* de l'Angleterre qui, depuis quelques années, a inauguré le patronage des maîtres et élèves de l'enseignement secondaire sur l'enseignement primaire (3), patro-

(1) *Grande Encyclopédie,* V° *Enseignement primaire,* p. 1.115.
(2) Léon Bourgeois, *L'Education de la démocratie.*
(3) Max Leclerc, *L'Education des classes moyennes en Angleterre* ; Buisson, *L'Education populaire des adultes en Angleterre* ; Henry Bérenger, *La Conscience nationale,* p. 253, 285.

nage manifesté surtout par des conférences. L'union des enseignements! Elle ne se fera pas par ce contact de protecteurs et de protégés. Elle se fera plutôt par la gradation de ces enseignements, par leur enchainement, leur continuité. Elle se fera quand l'Université aura cessé de monachiser ses élèves au régime dominant du grec et du latin, quand elle aura soudé son enseignement à l'enseignement primaire et que tous deux seront pénétrés d'une même pensée.

§ 9. — DIRECTEURS D'ÉTUDES CANTONAUX

Nous avons vu comment les professorats cantonaux, naissant de l'accroissement du temps donné chaque semaine aux études et de la prolongation de leur durée, offriraient aux instituteurs primaires un moyen d'avancement nouveau. Revenons brièvement sur ce sujet.

L'avancement pour eux consiste actuellement à changer de résidence, à arrondir leur traitement, à passer d'une école unique à une école à plusieurs classes. Mais rien ne peut les arracher, pour la plupart, pendant les longues années qu'ils doivent à l'Etat avant d'atteindre à l'âge de soixante ans marqué pour la retraite, à la monotonie d'une existence décolorée, qui les condamne à fournir chaque jour et sans répit le même genre de travail. Quarante années passées à morigéner des générations successives d'écoliers, à leur introduire dans le crâne quelques vagues rudiments, obscurément, tristement, sans changement d'horizon. La jeunesse s'écoule, la santé s'affaiblit, l'homme mûr recommence indéfiniment ce qu'a fait le jeune homme. Rien ne vient fortifier son indépendance, tiraillé qu'il est perpétuellement entre les exigen-

ces de ses chefs hiérarchiques et l'obligation de ménager des municipalités changeantes.

Sa situation d'ailleurs, vis-à-vis de ces dernières est des plus fausses. Il dépend d'elles, soit par le supplément de traitement qui lui est généralement alloué, mais bien minime, soit par l'indemnité qu'il reçoit, dans les communes rurales, pour remplir les fonctions de secrétaire de mairie. Il fait figure ainsi d'employé communal, tout en ne relevant légalement qùe de l'inspecteur et du préfet.

On a dépeint les instituteurs comme formant dans la nation un parti de mécontents, personnel tout désigné pour entrer dans l'état-major des révolutions futures. Nous laisserons ces généralisations faciles. Celui qui les voit d'un peu près acquiert du moins l'impression d'une sorte de malaise répandu dans la corporation. Ils souffrent à la fois de leur science, qui leur ouvre des horizons plus vastes que leur condition, et de ce que cette science a d'un peu catalogué, qui les met, dans le préjugé social, au-dessous des possesseurs du baccalauréat classique. Jadis — et la rancune n'en est pas éteinte dans tous les cœurs — ils chantaient aux offices, ils sonnaient les cloches, ils avaient à s'incliner sous la main de l'Eglise. Notre troisième République les a affranchis de cette servitude, c'est bien. Mais en le faisant, en opposant dans sa conception éducative l'instituteur au curé, elle a donné l'essor à des amours-propres qu'il s'agit maintenant de satisfaire. Les flatteurs sont venus, les prometteurs d'avancement les ont sollicités, les politiciens bien vite ont aperçu le parti qui se pouvait tirer d'une telle clientèle. La conséquence a été, dans ce personnel inquiet, un besoin de rénovation d'autant plus vif qu'il s'encourage des premiers résultats obtenus.

Dans le même temps se multipliaient les services scolaires ou juxta-scolaires que l'on attendait d'eux. On

ajoutait de nouvelles matières à leur enseignement surchargé. Les ministres et réformateurs à l'envi leur faisaient appel et leur prônaient qui les cours d'adultes, qui les patronages, qui les cantines, etc. Les inspecteurs se faisaient pressants, persuadaient, commandaient, grondaient. On disait vouloir tous les progrès, mais on ne se préoccupait pas de constituer pour ces progrès le personnel nécessaire et l'exécution retombait invariablement sur eux seuls.

L'institution des professorats cantonaux aurait pour eux triple avantage : elle constituerait un grade, un avancement dans la carrière ; elle leur offrirait un moyen d'échapper à la fastidieuse obligation de recommencer chaque matin *la classe ;* elle les mettrait en rapport, au canton, avec une autorité locale plus impersonnelle, avec une collectivité supérieure à la commune.

Ils passeraient par deux degrés : le premier serait une sorte de *répétitorat*, où ils enseigneraient aux uns les premiers éléments et feraient « répéter » aux autres les matières enseignées dans les cours ; le deuxième serait le *professorat,* où, s'adressant aux plus âgés des élèves, ils auraient charge, pour la commune et pour le canton, de l'enseignement primaire supérieur actuel.

Sur la frontière des deux degrés se placeraient les aspirants au professorat, acceptant, en vue de la rémunération ou de l'avancement, les tâches variées proposées à leur zèle. Ou plutôt, en fait, ces aspirants seraient la presque totalité des maîtres du premier degré. Chacun d'eux s'évertuerait vers le degré supérieur, chacun voudrait cultiver quelque spécialité, dans laquelle il se ferait diplômer pour pouvoir l'enseigner ensuite (1). L'é-

(1) Comp. la gradation des diplômes (brevets élémentaire et supérieur, certificat d'aptitude pédagogique, certificat d'aptitude au professorat des écoles normales et des écoles primaires supérieures, diplômes spéciaux pour les enseignements accessoires : dessin, chant, gymnastique, travaux manuels, etc.) établis par la loi du 30 octobre 1886, art. 20.

mulation, le désir de s'instruire encore après l'Ecole normale se répandraient ainsi dans tout le corps enseignant.

Nous ne faisons, d'ailleurs, aucune distinction à cet égard entre les instituteurs et les institutrices, bien que ces dernières paraissent mieux convenir aux classes enfantines, si le système mixte était généralisé. Nous n'imaginons pas, d'autre part, une hiérarchie tellement tranchée que la direction d'une école à plusieurs classes, par exemple — laquelle ne serait pas incompatible avec la charge d'un enseignement spécial — ne puisse être considérée par beaucoup comme une situation préférable à certains professorats circulants.

En tous cas, parmi les professeurs cantonaux et les directeurs d'écoles à plusieurs classes, nous en réclamons un qui préside à tout l'enseignement du canton. Nous proposons de l'appeler *directeur d'études cantonal*, ou bien, si l'on préfère laisser ce titre de directeur aux instituteurs placés à la tête d'écoles à plusieurs classes, de lui donner celui de *recteur cantonal.* Nous le comparerons soit au *délégué scolaire* du canton italien (1), soit au *surintendant* placé près des bureaux d'éducation de ville, de township ou de district, aux Etat-Unis (2). Mais sa fonction ne se bornerait pas à la surveillance des écoles ; elle consisterait surtout à organiser et diriger les cours et conférences et l'enseignement cantonal proprement dit. Le matériel scolaire cantonal, le musée, la bibliothèque seraient confiés à ses soins. Les réunions d'instituteurs et de professeurs, celles du bureau scolaire dont nous allons parler et dont il serait le délégué général et l'agent d'exécution, se tiendraient sous sa présidence. Il mettrait, en un mot, dans l'enseignement du canton la même unité que le juge cantonal, le procu-

(1) Levasseur, *l'Enseignement primaire dans les pays civilisés*, p. 183.
(2) Paul Passy, *l'Instruction primaire aux Etats-Unis*, p. 8.

reur ou substitut cantonal, le percepteur-receveur, l'agent voyer et le secrétaire cantonal mettraient dans leurs sphères administratives respectives, constituées de même chacune en un seul tout.

Nous ne ferions pas de lui, toutefois, un chef proprement dit du corps enseignant cantonal. Nous voyons plutôt en lui son représentant, homme de la carrière resté dans le rang et choisi suivant des règles d'avancement déterminées. Dans les cantons populeux, il serait dispensé de tenir une classe ou de professer, comme le sont actuellement les directeurs et directrices d'écoles de plus de cinq classes Dans les cantons les moins importants, où les soins administratifs ne l'absorberaient pas tout entier, il continuerait à professer avec ses collègues et au même titre. Cela suffit. Aux inspecteurs la surveillance et le commandement. Il arrivera seulement que l'autorité de ces derniers se dressera moins redoutable quand la carrière d'instituteur primaire se sera, vis-à-vis d'eux, ennoblie de la sorte. Le sérieux des recteurs cantonaux fera tort aux inspecteurs d'occasion.

Qu'à ce mouvement ascensionnel du personnel enseignant primaire s'ajoute l'accession, qu'il faudra lui ménager, aux professorats et aux inspections du département, aux chaires d'écoles spéciales ou professionnelles, aux chaires de l'enseignement secondaire modernisé, alors, l'infranchissable fossé se comblant, que l'Université avait creusé entre ce personnel et celui de l'enseignement secondaire, comme il se sera comblé entre les deux enseignements eux-mêmes, il sera permis de dire que les instituteurs ont trouvé « une sorte de 89. »

§ 10. — Conseils et bureaux scolaires cantonaux

Le *bureau scolaire*, que nous instituerions à côté du directeur ou recteur cantonal, pourrait se composer de cinq ou six membres et être, pour un bon équilibre, à la triple nomination du gouvernement, du conseil cantonal et du *conseil scolaire cantonal* dont nous allons parler. Il serait pourvu d'attributions administratives au moins aussi étendues que celles du *board school* de ville ou de district, en Angleterre et aux Etats-Unis ; (1) c'est-à-dire qu'il aurait la personnalité civile, la capacité de recevoir des dons et legs et d'administrer le fonds scolaire, et même un certain pouvoir réglementaire sur les écoles de son ressort, sous l'égide du conseil scolaire dont il serait, en quelque sorte, la commission permanente.

Nos *délégations cantonales* et nos *commissions scolaires* disparaîtraient du même coup. Les délégués cantonaux avaient encore un semblant de raison d'être quand ils présidaient à ces concours entre écoles du canton qu'avait institués Duruy, en 1885 ; on a supprimé, au moins officiellement, ces épreuves qui portaient ombrage à une partie des maîtres, comme trop défavorables aux écoles trop peu peuplées et trop mal outillées des petites communes, et le peu d'autorité qui en rejaillissait sur les délégués cantonaux s'est évanoui. Accueillis plus ou moins froidement dans des classes où ils ne se sentent aucun pouvoir, ils ne s'y aventurent qu'à regret et pour s'éclipser aussitôt. Leurs délibérations, où ils n'ont à mettre en commun que quelques impressions vagues ou des observations sur des riens, dorment aux registres et sont dépourvues de sanction. Aussi les

(1) Paul Passy, *loc. cit.*; Buisson, *Dict. pédagogique*, V° *Communes*.

hommes compétents se dérobent-ils de plus en plus à cette fonction putative. On est délégué cantonal, aujourd'hui, à peu près comme on est officier d'académie, pour avoir un titre à faire graver sur sa carte et sans pouvoir justifier toujours de sa possession de l'orthographe.

Les commissions scolaires, qui sont chargées d'assurer la fréquentation des écoles, se sont réduites, nous l'avons vu, à une expression plus simple encore. Un article de la loi du 28 mars 1882 (art. 15) s'est efforcé de les associer aux caisses des écoles, de faire passer par leurs mains les secours de ces dernières ; ce texte est resté lettre morte et il n'en serait résulté que conflit. Ces deux institutions, en fait, ne se connaissent pas l'une l'autre, pas plus qu'elles ne connaissent, à côté d'elles, la délégation cantonale. Le pouvoir de répression des commissions scolaires, d'ailleurs, consistant en réprimandes et affichage au tableau de la mairie, et qu'elles n'osent jamais pousser plus loin — quand par hasard leurs membres se dérangent sur la convocation du maire, — est dérisoire et ne vaut pas d'être exercé. Elles constatent leur impuissance et s'abstiennent (1).

Qu'on se rende compte, d'un autre côté, qu'en matière d'instruction publique comme en toute autre, on n'éveillera jamais le zèle des hommes de bonne volonté que l'on réunit en conseil ou comité qu'en leur donnant quelque chose à gouverner. Ce qui fait, dit M. Buisson, l'inébranlable solidité du système des écoles publiques aux Etats-Unis, c'est l'action effective et directe exercée par les groupements locaux, motivant l'intérêt qu'y prend la nation tout entière (2). Les bureaux scolaires améri-

(1) Sur cette question de l'assiduité scolaire, qui a occupé le Congrès de la Ligue de l'Enseignement, à Rennes, en septembre 1898, voy. art. de M. Ledrain, dans l'*Eclair* du 5 octobre 1898.

(2) Rapport sur l'exposition de Philadelphie.

cains — bureaux d'Etat, bureaux de comté ou de district, bureaux de village — sont de véritables conseils d'administration. Il faut que nos *bureaux scolaires* cantonaux, remplaçant en partie les commissions scolaires et les délégations, deviennent, eux aussi, des conseils d'administration. Nous les confondons volontiers, à ce point de vue, avec les caisses des écoles cantonales, et ce que nous avons dit de ces caisses futures, de leur fortune et de leurs biens-fonds possibles, nous le répéterons pour les bureaux scolaires, dont la mission, du reste, toute d'autorité, toute d'administration proprement dite, ne saurait préjudicier à la leur et y suppléerait au besoin.

Le rôle des *conseils scolaires* resterait délibératif. Ils feraient office, pour les écoles du canton, de ces comités de patronage que les décrets des 18 janvier 1887 (art. 42) et 24 août 1891 placent auprès des écoles primaires supérieures et des conseils d'administration des écoles d'enseignement supérieur et professionnel. En même temps, ils exerceraient, comme les conseils départementaux de l'instruction primaire, dont ils seraient des diminutifs, un pouvoir de surveillance et de réglementation sur les écoles primaires du canton, voire même une portion de pouvoir disciplinaire, et ils recueilleraient à cet effet les attributions des délégations cantonales supprimées et celles même des commissions scolaires, si l'on ne préfère confier ces dernières, selon que nous l'avons indiqué plus haut, aux conseils municipaux directement (1). Ils donneraient aussi leur avis sur bien des points dont la décision appartient aux conseils départementaux, signalant aux corps locaux et à l'autorité supérieure les mauvaises méthodes employées et les réformes et améliorations que l'expérience leur suggèrerait. Ils concourraient à la formation des commissions

(1) Voy. plus haut p. 256.

pour les examens du certificat d'études. Ils désigneraient des candidats aux bourses de l'Etat et du département.

Enfin voici comment pourraient se classer à peu près leurs attributions administratives : 1° vote annuel de l'emploi des fonds mis à leur disposition ; 2° délibération sur les baux, ventes, acquisitions, échanges, dépenses d'entretien des biens scolaires cantonaux ; 3° choix des livres recommandés dans les classes.

Sur ce dernier point, en particulier, il importe qu'une autorité nouvelle intervienne pour réprimer un abus qui grandit et qui devient même inquiétant pour les finances des communes et des caisses des écoles et pour les familles. Nous voulons parler du mercantilisme auquel donnent lieu les livres de classe. Cet abus sévit dans l'enseignement primaire au moins autant que dans les lycées et les collèges. Les instituteurs et institutrices, abandonnés, pour le choix de ces livres, à leur propre inspiration, qui n'est pas toujours, malgré leur droit légal (1), très indépendante, suivent plutôt, en fait, celle des éditeurs ou celle des inspecteurs et autres personnages influents, maîtres d'assurer la faveur ou le discrédit d'une édition. D'excellents manuels souvent se sont trouvés rebutés après quelques années, sans autre raison visible que d'encourager le commerce de la librairie. L'habileté a consisté surtout à publier des collections (comprenant histoires de France, arithmétiques, « choix de lectures », etc.) pour forcer l'adoption de toute une série. « On répand, dit M. Ledrain, dans les établissements scolaires des volumes composés au hasard souvent, et toujours à la hâte, lesquels n'ont d'autre utilité que de rapporter beaucoup à ceux qui les fabriquent et à ceux qui les lancent » (2). Un conseil scolaire cantonal, en groupant les instituteurs, les ren-

(1) Arrêté ministériel du 18 janvier 1887, art. 20.
(2) *Loc. cit.*

drait un peu plus indépendants de ces sortes de spéculation ; sans compter qu'il serait facile, à lui ou à son bureau, d'organiser des adjudications de livres ou de fournitures de classe pour tout le canton.

Pour la composition du conseil scolaire cantonal, il n'y a qu'à se modeler sur celle du conseil départemental. Nous y ferions siéger des délégués nommés par les professeurs et les instituteurs à côté de délégués du conseil cantonal et de membres de droit. Des hommes de savoir, au choix du préfet, en feraient partie. Seraient membres de droit, notamment, le président du conseil cantonal, avec la présidence du conseil scolaire, et le directeur des études cantonal, avec la vice-présidence. Le conseil se réunirait deux ou trois fois par an en sessions régulières, et autant de fois que besoin serait.

Inutile d'expliquer combien ce régime représentatif donnerait de force au corps des instituteurs. Ceux-ci n'ont eu pour les représenter jusqu'ici que les quatre délégués au conseil départemental — deux instituteurs et deux institutrices — accordés par la loi du 30 novembre 1886 (art 44) et éligibles seulement parmi les directeurs ou directrices d'écoles à plusieurs classes ou d'écoles annexes à l'école normale et les instituteurs ou institutrices en retraite (1). Aux autres l'accès du conseil départemental est interdit. Non seulement leur entrée dans les conseils scolaires cantonaux constituerait à ces derniers une première compensation, mais elle les aiderait bientôt à forcer la porte du conseil départemental, où il serait juste que les conseils scolaires cantonaux fussent représentés. Et ce serait un commencement pour relier ces conseils départementaux à leur tour aux

(1) On a proposé de porter ce nombre de 4 à 6, en admettant comme électeurs non seulement tous les instituteurs titulaires, mais encore tous ceux réunissant les conditions d'âge et de stage pour la titularisation ; Rapport Rajon, ann. Ch., 1898, p. 937.

Académies, aux Universités et au Conseil supérieur de l'instruction publique. Mieux encore, ce serait, au moyen d'une disposition bien simple qui donnerait représentation dans les conseils scolaires cantonaux aux établissements d'enseignement secondaire et à tous autres d'enseignement spécial ou professionnel existants dans le canton, ce serait l'occasion d'unifier par toute la France la représentation de l'instruction publique. Alors, du haut en bas de l'échelle, règnerait l'unité du corps enseignant, cette unité que Napoléon voulut obtenir par son Université, mais où les petits, les humbles furent absolement oubliés.

Nous pourrions presque, dès lors, considérer le canton scolaire, tel que nous venons de le décrire, avec son budget, sa personnalité civile, son directeur d'études, son conseil et son bureau, comme formant lui-même une *petite université* (1). Le type de l'Université s'y répercute ; les mêmes avantages qu'on a montrés attachés à la constitution de fortes universités par régions, les voici se reproduisant en petit par la concentration au chef-lieu de canton des ressources et de l'activité de l'enseignement local. Il vient former là organisme complet, il s'y ramasse, il s'y fortifie, comme toutes les autres parties de la vie publique, par la décentralisation, et du même coup, selon la loi ordinaire de double effet, l'unité de l'enseignement national est consolidée.

Plus d'écoles à l'abandon, désormais. Un lien, une communauté se noue entre toutes celles d'un même canton, qui leur profite indistinctement à toutes. Elles vont progresser d'un pas égal. La différence va cesser de s'accuser aussi profonde entre les écoles des villes

(1) L'idée d'Université s'est transformée et se transformera encore. Toute théologique au Moyen-Age, elle reste encore embarrassée par le préjugé du savoir supérieur, du latin, de la clergie. Il lui reste à s'universaliser et se démocratiser.

et des communes populeuses, bien dotées, bien outillées, divisées en plusieurs classes et pourvues des meilleurs maîtres, et les écoles déshéritées de villages blottis au creux des vallons, où végètent pêle-mêle des enfants de tous les âges, sous des instituteurs novices ou pauvrement notés. Visitées des mêmes professeurs, entraînées dans un même mouvement d'études, leur contact est maintenant de tous les instants. Veulent-elles comparer leurs résultats, cette comparaison ne s'établit plus seulement d'après des concours annuels aux chances inégales et décourageantes ; elle se poursuit de façon continue et se redresse au jour le jour, et c'est entre cantons plutôt que l'émulation va grandir. Dans chaque canton, directeur, professeurs, instituteurs vont mettre leur amour-propre à porter leurs élèves au plus haut degré possible ; et conseil cantonal, conseils municipaux, familles se réuniront à eux dans la même pensée, dans la même volonté du mieux.

CHAPITRE IX

LE BUDGET CANTONAL ET L'IMPOT

§ 1. — Taxes attribuables au canton

Les divers projets relatifs à l'organisation du canton mettent à sa charge les frais de bureau, d'impression et de conservation d'archives, le traitement du receveur cantonal (proportionnel, comme celui du receveur municipal, à ses recettes), les grosses réparations aux édifices cantonaux ; ils font passer de la commune chef-lieu au canton l'obligation de loger et de meubler la justice de paix ; et, s'ils prévoient dans l'avenir d'autres dépenses obligatoires, en matière d'enseignement notamment, ils les définissent trop vaguement encore pour avoir à faire figurer au chapitre de l'actif des ressources correspondantes. Jusque là, un budget des plus réduits leur suffit, un budget qu'ils composent avec des miettes enlevées aux budgets communaux.

Ainsi ils sont unanimes à retirer aux communes deux des huit centimes que l'Etat leur a abandonnés sur le principal de la contribution de patentes (1), un tiers de leur part sur les permis de chasse, un tiers également sur la taxe des chiens et le produit des amendes de simple police, et c'est tout leur effort de générosité. Ils

(1) Loi du 15 juillet 1880, art. 36.

font bien allusion aux dons et legs, au revenu de biens-fonds ou autres ; mais il est trop clair que, pour une collectivité naissant brusquement de la loi, ces classes de produits équivaudront pendant longtemps à zéro ; encore moins faudra-t-il parler, dans la plupart des cas, du produit des « concessions de tramways sur les chemins vicinaux ou ruraux traversant plusieurs communes du canton. » Avec tout cela, il y aura des conseils cantonaux qui n'auront pas 2.000 fr. par an à gouverner.

Comme il est probable, d'autre part, que les communes dépossédées d'une portion de leurs ressources tiendront, si peu qu'on les ait entamées, à les remplacer intégralement pour leurs dépenses restées les mêmes et que, par suite, elles feront jouer les centimes additionnels, il en résulte que, malgré toute la prudence employée, l'apparition du canton se signalera partout par une nouvelle surcharge aux contributions directes.

M. Goblet refuse aux conseils cantonaux le droit de voter des centimes additionnels. L'imposition de ces centimes, dit-il, serait pourtant, à première vue, « le mode de procéder le plus simple pour constituer le budget cantonal » ; mais il lui paraît peu conforme aux principes de notre droit public que des impôts puissent être votés par des assemblées n'émanant pas directement du suffrage universel (1). En cela, nous estimons qu'il a pleinement raison. Ce sera pour les contribuables un motif de sécurité que de savoir que les conseils cantonaux, quand ils voudront s'engager dans des entreprises dépassant leurs ressources légales, auront à obtenir l'unanimité des conseils municipaux qui les délèguent et autant de votes de crédits séparés. Les conseils municipaux feront office de pouvoir modérateur. Les fantaisies coûteuses auxquelles certains con-

(1) Exposé des motifs à l'appui de son projet d'organisation cantonale présenté le 20 mai 1882.

seils cantonaux, dans la ferveur du début, se laisseraient trop facilement entraîner se trouveront prévenues. Et si l'on allègue l'inconvénient de voir la résistance d'une commune arriérée arrêter ainsi une dépense utile voulue par toutes les autres, nous répondons que l'inconvénient serait plus grand encore de laisser une majorité — qui d'ailleurs aura toujours la faculté de se syndiquer pour le même objet (1) — s'emparer des contribuables des communes réfractaires; le canton, en fait, arriverait à annuler la commune.

Mais alors comment faire ? Où trouver les ressources pour cet enseignement primaire supérieur, pour ces hôpitaux et hospices, pour cette hygiène et ces autres services qui devront être généralisés dans le canton tout entier et qui lui donneront sa raison d'être? Si la loi ne s'en inquiète pas dès le premier jour, si elle ne fait pas, pour commencer, de ces services, l'objet d'une inscription de crédits obligatoires au budget cantonal, le cours naturel des choses ne l'y conduira-t-il pas bientôt ? Va-t-il falloir, pour réaliser la moindre amélioration, que les conseils cantonaux se mettent en posture de sollicitation perpétuelle, non seulement devant l'Etat et le département, comme les petites communes, mais devant ces petites communes elles-mêmes ?

Ne nous aveuglons pas sur le lendemain de la création du canton. Force sera, pour alimenter ses services essentiels, de lui inventer des produits et recettes qu'on aura tendance naturelle à surélever. Et comme le choix, dans les conditions du régime fiscal actuel, se restreint à trois hypothèses : 1° créer de nouvelles taxes ; 2° appliquer au canton des taxes existantes, en en dépossédant plus ou moins les collectivités antérieures, Etat, département ou commune, qui en étaient bénéficiaires ; 3° frapper des centimes additionnels, mais en les spécia-

(1) Voy. plus haut, p. 144 et 183.

lisant ; ce sera évidemment à ce dernier expédient que s'arrêtera le plus souvent le législateur, quand il s'intéressera à un service déterminé. Car, malgré ce qu'on nous dit des contributions, taxes et droits éventuels « dont la perception sera autorisée par les lois dans l'intérêt des cantons », il est malheureusement trop certain qu'en fait il n'y a plus rien à imaginer. Dans la seconde hypothèse même, c'est-à-dire en grappillant sur les ressources des communes, nous venons de dire qu'on aboutit encore à faire imposer par celles-ci, pour se dédommager, quelques centimes additionnels.

Et, à ce propos, nous ouvrirons une courte parenthèse. Nous demanderons par quelle raison la taxe des chiens, les patentes ou les permis de chasse (1) semblent mieux indiqués que tout autre élément contributif pour fournir un contingent au canton. On les choisit évidemment de façon tout empirique, et aussi bien le hasard de la recherche pouvait-il désigner les droits d'octroi ou les taxes sur les voitures et les vélocipèdes. Les projets que nous analysons appellent les conseils cantonaux à délibérer sur l'établissement et le changement des marchés d'approvisionnement dans l'étendue du canton ; pourquoi, pourrait-on dire, ne font-ils pas profiter le budget cantonal d'un tant pour cent sur les droits de place que les communes où se tiennent ces marchés sont seules à percevoir ? N'est-ce pas, en effet, par l'affluence de la population du canton tout entier que s'entretient leur prospérité ? Beaucoup de communes négligent de se faire autoriser à percevoir

(1) On a proposé la *communalisation* des permis de chasse, à l'exemple de la Prusse, de la Bavière (pour le territoire à droite du Rhin), du grand duché de Bade, prop. Graux, 20 juin 1898, ann. Ch. dép. 1899, n° 92. Ce serait une raison de plus, évidemment, pour y donner part au canton. Et même, les communes offrant de trop petits territoires de chasse, ce serait le cas d'autoriser les conseils cantonaux à délivrer des permis valables sur tout le territoire cantonal.

des droits de stationnement en rivière ou n'y voient qu'un intérêt trop minime ; n'est-ce pas le cas d'y intéresser le canton avec elles ? Pourquoi encore les communes seraient-elles seules à profiter de la taxe sur les dépôts de dessins et de modèles industriels ?... (1)

D'une manière générale, du reste, nous dirons qu'en matière contributive il convient d'attribuer au canton :

1° Tout ou partie de ce qui peut être considéré comme un élément ou un produit de son existence collective ;

2° Les taxes et droits qui sont la rémunération des services par lui rendus aux particuliers ;

3° Enfin les recettes correspondant aux divers services publics qui lui seront transférés.

A la première catégorie se rattacheront notamment, si l'on cantonalise certains chemins, les droits perçus pour autorisations de voirie ou pour reprises d'alignement sur ces chemins. La circulation des chevaux et voitures, des automobiles, des vélocipèdes empruntant les chemins cantonaux, un partage entre la commune et le canton des taxes qui leur sont imposées se comprend également. De même la subvention industrielle, — qu'il faudrait étendre à tous les chemins communaux, sans distinction de voirie urbaine ou rurale (2) — et les autres ressources vicinales devront se continuer pour les chemins cantonalisés. Enfin nous voyons que le projet Goblet porte en recettes cantonales le « produit des concessions autorisées sur le domaine cantonal » ; dans cette catégorie nous ferons rentrer, avec les tramways, les concessions et autorisations de canalisation et de branchements d'eau et de gaz, les permis de stationnement, etc., accordés sur les chemins cantonaux.

Ceci n'est qu'une indication. Quant aux *centimes*

(1) Loi du 18 mars 1806, art. 19.

(2) Lois du 21 mai 1836, art. 14, et du 20 août 1881, art. 11.

spéciaux, qui sont, comme nous venons de dire, la ressource à laquelle le législateur, dans les conditions fiscales actuelles, aura le plus naturellement recours, les voici poindre déjà dans le paragraphe du projet Goblet relatif au « produit des centimes spéciaux applicables à l'instruction primaire supérieure dont la perception pourra être autorisée par des lois spéciales ». Soyons sûrs que cette autorisation ne se fera pas attendre et que d'autres centimes suivront immanquablement. Les conseils cantonaux n'auront pas le droit d'imposer des centimes additionnels, mais les chambres s'en chargeront à leur place.

Or les communes ont abusé déjà de ce moyen fiscal des centimes additionnels. Quel que soit le pouvoir qui vienne en créer de nouveaux au profit du canton ou de certains de ses services, qui sait si leur premier effet ne sera pas de discréditer l'institution du canton ? Qui sait si l'opinion, plus sensible encore aux surtaxes à payer qu'aux améliorations dues à l'institution nouvelle, ne les confondra pas dans la même défaveur? C'est justement parce que nous pressentons ce danger que nous voudrions plutôt qu'à l'occasion de la création du canton on interrogeât une bonne fois la pratique des centimes additionnels et qu'on la réformât, s'il est possible.

§ 2. — Les centimes additionnels

Il existe, dans un budget communal, trois variétés de centimes :

1° Les 5 *centimes ordinaires*, soit 5 0/0 additionnés au principal des contributions foncière et personnelle mobilière ; ces centimes ont été créés par l'Assemblée Constituante dans le but de remplacer les droits d'octroi,

et ils sont restés quand les octrois ont été rétablis (1); la commune en fait masse avec ses autres revenus pour faire face à ses dépenses intérieures;

2° *Les* 5 *centimes vicinaux*, destinés, avec les prestations, par la loi du 21 mai 1836 (art. 2) à la construction et à l'entretien des chemins vicinaux de toutes catégories et que le département partage à cet effet avec la commune, dans une proportion fixée par le conseil général (2); ils portent sur le principal des quatre contributions directes; leur produit ne peut être distrait pour un autre objet, si ce n'est, avec l'autorisation du conseil général, pour la dépense des chemins publics ruraux (3) et des voies ferrées d'intérêt local (4), lorsque le réseau des chemins vicinaux classés est entièrement terminé dans la commune, et dans la mesure de l'excédent disponible après avoir assuré l'entretien de ces chemins et fourni le contingent réclamé par le département;

3° *Les centimes extraordinaires*, destinés à payer des dépenses exceptionnelles et les intérêts des emprunts et que la loi assujettit ou est censée assujettir à certaines difficultés d'autorisation (maximum fixé par le conseil général, décret du président de la République au delà de ce maximum); ils portent sur le principal des quatre contributions directes; 3 centimes extraordinaires peuvent être votés par les conseils municipaux pour les chemins vicinaux, 3 pour les chemins ruraux reconnus (pouvant être remplacés par une journée de prestation spéciale (5) au choix de ces conseils), et 3 au-

(1) Béquet, *La Commune*, n° 3103.

(2) Indépendamment des centimes départementaux dont le conseil général dispose pour subventionner ces chemins; loi du 21 mai 1836, art. 8.

(3) Loi 21 juillet 1870.

(4) Loi 11 juin 1880, art. 2.

(5) Loi du 20 août 1881 ,art. 10.

tres, en cas d'insuffisance de leurs ressources ordinaires et des centimes extraordinaires crées dans la limite du maximum fixé par le conseil général, pour des secours aux familles de réservistes et de territoriaux (1).

A ces centimes communaux s'ajoutent, sur les feuilles des contribuables, les *centimes départementaux*, enfermés, eux aussi, dans des limites fixées par les lois de finances, et les *centimes généraux* et *centimes spéciaux* que l'Etat établit lui-même, soit sur le total du principal, soit, dans des proportions variées, sur certaines des contributions directes, pour ses dépenses d'instruction primaire, ses frais de perception, les non-valeurs, etc.

Telle est la classification qui s'offre à première vue. Mais la loi fait place encore à des centimes communaux d'une espèce toute particulière et dont la définition n'est guère aisée, attendu qu'en fait ils sont absolument livrés au caprice des conseils municipaux, les centimes pour *insuffisance de revenus* (2). Quand, après avoir réuni ses centimes ordinaires, ses produits d'octroi, de marché, de biens-fonds, etc, un conseil qui compose son budget ne peut couvrir avec le total de ces recettes celui de ses divers articles de dépense, dont il fixe arbitrairement le quantum, le déficit constitue l'insuffisance de revenus. Il vote cette insuffisance ou déficit, et il en résulte pour les contribuables autant de centimes additionnels au principal des quatre contributions directes que la valeur du centime est contenue de fois dans le chiffre de la dite insuffisance ou déficit. Cela se fait de soi-même, automatiquement, et le conseil n'a

(1) Loi 5 avril 1884, art. 141. Loi 21 décembre 1882, art. 1. Mentionnons aussi les centimes pour le traitement du garde-champêtre, qui ne devraient plus donner lieu à une rubrique distincte, mais se confondre avec l'insuffisance de revenus, depuis que l'emploi de gardes-champêtres est devenu facultatif pour les communes.

(2) Loi 5 avril 1884, art. 133, paragraphe dernier.

même pas à s'inquiéter du nombre de centimes ainsi surajouté : ce nombre sera ce qu'il pourra, il se calculera par un secrétaire ou par la préfecture. La dépense commande, le centime obéit (1).

Régulièrement, tout centime pour insuffisance de revenus devrait être réputé extraordinaire et son vote s'entourer de précautions accusant ce caractère. Il est dit dans la loi de 1884 : « L'établissement des centimes pour insuffisance de revenus est autorisé par arrêté du préfet, lorsqu'il s'agit de dépenses obligatoires. Il est approuvé par décret dans les autres cas. » Ces termes paraissent se détacher nettement et limiter rigoureusement le pouvoir de taxation des conseils municipaux, mais, dans la pratique, centimes ordinaires, centimes extraordinaires, centimes pour insuffisance de revenus, tout est confondu. Combien est-il de conseils municipaux qui prêtent seulement un sens à la distinction des recettes et des dépenses en ordinaires et extraordinaires et des dépenses en obligatoires et facultatives ? Les centimes pour insuffisance, ils les portent habituellement au chapitre des recettes ordinaires, assez mal guidés d'ailleurs par les cadres imprimés que leur envoient les préfectures et qui sont, dans leur succession d'articles, ce qu'on peut imaginer de plus décousu (2). Et les préfets approuvent tout indistincte-

(1) Voy. à ce sujet les observations de M. Aug. Rey, *Théorie du budget communal*, p. 29 et 65.

(2) Aug. Rey, *loc. cit.*, M. Rey indique un groupement plus logique des recettes et des crédits dans les modèles de budgets communaux. Un groupement qui remplacerait la diversité des coutumes départementales a été proposé par M. Barthou, ministre de l'intérieur, en 1896, sur l'indication de la commission extra-parlementaire de décentralisation et de son rapporteur, M. Alapetite ; *Journ. off.*, ann. Ch. dép., n° 2060. Voir aussi les rubriques indiquées par M. Béquet, *Traité de la Commune*, n° 3328. Dans une commune de moyenne grandeur, nous pensons avoir obtenu une clarté suffisante en adoptant pour les dépenses ordinaires la classification suivante : Dépenses d'administration .— Traitements et indem-

ment. Les notions se sont si bien mêlées qu'il n'y a plus à faire la différence des *impôts* et des *revenus* des communes, et que les statistiques officielles en sont réduites à les confondre sous la même rubrique.

L'expédient du centime additionnel, fonctionnant ainsi *ad libitum*, permet aux conseils municipaux la même insouciance que permet à l'Etat celui de la répartition. Ils fixent la dépense et rien ne les avertit du taux d'imposition, du *centime le franc*, qui doit en résulter pour chacun. Le centime additionnel n'a point d'individualité précise. Ordinaire ou extraordinaire, communal ou départemental, il s'augmente sans point d'arrêt visible, et, quelle que soit la dépense, par lui-même il ne lui fait jamais obstacle. Si les communes françaises, en cette seconde moitié de siècle, se sont jetées dans la dépense avec une sorte de vertige, si les trois quarts d'entre elles aujourd'hui sont endettées, la cause principale en est certainement cette excessive facilité qu'offrait la votation des centimes.

Tout le système des contributions directes s'en est trouvé faussé. L'Etat, encore, est censé se guider sur une proportion générale quand il fixe le chiffre de l'impôt à répartir. S'agit-il, par exemple, de l'impôt sur la propriété non bâtie, il sait d'avance à peu près ce qu'il va demander au revenu de la terre. Il ne recourt que très rarement aux centimes généraux et, d'une année à l'autre, le principal de la contribution, grossi de ces centimes, demeure généralement fixe. En se retournant, après cela, vers les valeurs mobilières, il peut, pour fixer leur taux d'imposition, user de comparaison jusqu'à un certain point. Mais, avec les centimes

nités. — Emploi d'arrérages, subventions, abonnements et dépenses diverses.—Bâtiments communaux.—Voirie urbaine (ou communale).—Chemins vicinaux. — Instruction publique. — Pompiers. — Assistance, secours. — Fêtes publiques. — Dépenses imprévues. — L'octroi et l'église peuvent former des paragraphes distincts.

additionnels des départements et des communes, toute possibilité de péréquation s'évanouit. Leurs centimes viennent doubler, tripler, quadrupler même le chiffre primitif de la contribution directe. La surimposition varie de commune à commune. Dans telle commune endettée, l'habitant devra, pour un loyer réel de 500 fr. par exemple, payer 100 et jusqu'à 150 fr. au percepteur. Dans telle autre, sa voisine, qui n'aura pas connu l'amour de la grandeur ni de la bâtisse, il paiera moitié ou trois quarts en moins (1).

On a calculé que, grâce aux centimes additionnels des départements et des communes, les propriétés bâties, dont le revenu total en France est inférieur à celui des rentes et valeurs mobilières (2), payaient en 1896 près de 74 millions de plus (3). La propriété non bâtie, pour un revenu net évalué de 2.600 millions, payait 130 millions.

C'est d'ailleurs assez arbitrairement que l'on a choisi, dans l'ensemble des contributions directes, quatre d'entre elles — celles sur les propriétés bâties et non bâties, sur le loyer, sur les patentes, sur les portes et fenêtres —, pour les dénommer plus spécialement *directes* et greffer sur elles des taxations départementales et communales. Ce nom de contribution directe conviendrait aussi bien à toute taxe établie par rôle (prestations, chiens, chevaux et mulets, voitures, vélocipèdes, etc.) (4). Même, ainsi que le faisait observer M. Poin-

(1) En 1874 déjà, le nombre des centimes additionnels était en moyenne : pour la contribution foncière de 94, pour la pers. mob. 113, pour les portes et f. 82, pour les patentes 121. On comptait 24 départements ayant plus de 100 centimes additionnels à la contribution foncière. La progression a marché depuis. De 1838 à 1885, en 47 ans, l'accroissement des contributions directes a été pour l'Etat de 40 0/0, pour les départements de 191 0/0, pour les communes de 430 0/0, le rendement total des impôts directs ne s'étant accru que de 96 0/0 ; P. Leroy-Beaulieu, *Traité de la science des finances*, p. 717.

(2) 2 milliards contre 2,300 millions.

(3) Voy. *Rev. pol. et parl.*, novembre 1898, p. 361.

(4) Ajoutez-y les taxes occasionnelles pour travaux de pavage ou de

caré, il n'y a point de motif pour ne pas l'appliquer soit à la taxe sur les successions, qui se perçoit directement et nominativement sur les contribuables quoique sans établissement de rôles, soit même à celle sur le revenu des valeurs mobilières (1). Et quelle différence de nature établir sérieusement entre l'abonnement que la régie passe avec un débitant de boissons sur son chiffre d'affaires présumé et qui est de l'impôt indirect, et la patente payée par le même débitant, que la science financière définit un abonnement sur ses bénéfices également présumés et qui est de l'impôt direct ?

Toute classification des impôts n'a donc qu'une valeur relative. A nous en tenir même à la distinction que l'on fait habituellement entre les impôts directs ou assimilés et les impôts indirects, nous pouvons demander pourquoi, puisque l'Etat garde les billards et les cercles, par exemple, tandis qu'il abandonne les chiens aux communes, celles-ci ne seraient pas admises à surtaxer ces billards ou ces cercles, comme elles sont admises à surtaxer les cultures, les loyers, les commerces et les industries.

La logique le voudrait. Il est vrai que cette logique nous mènerait tout droit à l'absurde, et nous avons à nous féliciter plutôt, dans l'intérêt des contribuables, que la loi ait restreint aux quatre impôts directs les plus généraux ce système de superposition. Il est heureux aussi qu'elle n'ait pas laissé aux conseils municipaux la faculté de choisir entre les impôts, et que les quatre contributions soient solidaires ou à peu près devant le centime additionnel. Autrement le moindre

trottoirs, celles perçues pour frais de bourses et de chambres de commerce, les taxes pour assèchement des mines, curage des rivières non navigables ni flottables, endiguement et dessèchement des marais, travaux de salubrité, travaux de défense des villes contre le phylloxera, taxes syndicales relatives aux chemins ruraux, etc.

(1) Discours à la Chambre des députés, 12 juillet 1894.

village aurait, comme Paris, sa « politique fiscale », et ce serait bientôt un plaisant gâchis. Mais cela même achève de confirmer notre thèse contre les centimes additionnels. Cela complète la preuve qu'il ne faut pas, après le département et la commune, introduire une nouvelle partie prenante. La participation du canton aux centimes additionnels ne ferait, tout en rendant cette création administrative du canton impopulaire, qu'éloigner davantage la possibilité de mettre un peu plus d'ordre et de justice dans l'impôt.

L'objection reste la même au cas où viendrait à être établi l'impôt sur le revenu. La question des centimes additionnels fut toujours la pierre d'achoppement de ce système fiscal (1). Les départements et les communes ayant greffé leur budget sur les impôts directs qu'il serait censé remplacer, il faudrait, pour n'être pas ruinés, qu'ils pussent surimposer le revenu comme ils surimposaient les commerces ou les loyers. Or, cette conséquence irait directement contre le principe même de l'impôt sur le revenu, lequel suppose la fixité des taux d'imposition adoptés par l'Etat. Il n'y a pas d'atténuation ni de compromis qui puisse effacer cette contradiction. En 1896, M. Doumer proposa un impôt sur le revenu d'essai, qui ne supprimait que la contribution personnelle mobilière et celle des portes et fenêtres; il se heurta tout de suite à cette interrogation : Comment les communes allaient-elles faire face à leurs charges ? (2) Il ne vit, pour se tirer d'embarras, que la restauration, au profit des communes, de la contribution mobilière sous un autre nom, et c'est sur cette taxe, devenue municipale, que le département eût été probablement invité à reporter ses propres centimes.

(1) Voy. les objections de M. Delombre ; rapport à la Ch. des dép., 9 mars 1896.

(2) Delombre, *loc, cit.*

C'était détruire toute l'économie du projet et mentir à la réforme annoncée. Ou bien il eût fallu — mais ceci eût tourné par trop à la fantaisie — il eût fallu, les centimes additionnels se continuant sur le nouvel impôt de M. Doumer, que leur application se fît au bureau de perception où le contribuable eût porté sa déclaration et réclamé son domicile de compte ; et l'on imagine, dans le cas fréquent de contribuables revendiqués par plusieurs communes, à quelle complication de paperasses, à quels calculs minutieux eût donné lieu l'attribution à chacune de ces communes de la part inégale de centimes lui revenant... De toutes façons la réforme était paralysée.

Remarquons enfin, pour épuiser ce sujet, que l'Etat, en mettant les communes, les départements et lui-même au régime des centimes additionnels, s'est en quelque sorte interdit de renoncer au principal de chaque impôt direct : les centimes, en effet, à moins qu'on ne maintînt l'ancien principal à titre fictif, ne trouveraient plus à quoi s'additionner. Cette difficulté s'est présentée notamment à propos de la loi du 19 juillet 1897 qui dégrevait les cotes foncières (propriété non bâtie) entre 25 et 10 fr., et qui faisait remise totale de la part de l'Etat aux terres imposées au-dessous de cette dernière somme. Dans les communes où il n'y avait que des petites cotes, il ne restait plus rien pour asseoir les centimes additionnels (1).

§ 3. — D'UNE DÉCENTRALISATION DES IMPÔTS DIRECTS

A cette erreur d'avoir installé les départements et les communes en commensaux sur quatre des contribu-

(1) Voy. les observations du *Journal des Débats* du 21 juillet 1897 et celles de M. Denys Cochin à la Chambre des dép., séance du 29 janvier 1898.

tions de l'Etat, erreur qu'aggraverait la création de centimes cantonaux, nous ne voyons, si l'on veut évoluer vers l'uniformité du taux d'imposition, qu'un remède : n'admettre sur chacune de ces contributions qu'une partie prenante.

Il faudrait que chaque contribution n'existât qu'en principal ; il faudrait qu'elle appartînt, soit à l'Etat, soit au département, soit au canton, soit à la commune, mais à l'une ou à l'autre de ces collectivités exclusivement (1). Il faudrait que la loi enfermât la collectivité locale à qui en serait remise la disposition dans un maximum de taxation mieux garanti ; la question, en ce qui concerne le canton, étant seulement celle-ci : doit-il être une de ces parties prenantes ? et, en ce qui concerne les contributions directes : jusqu'à quel point, dans ce système, peuvent-elles être amendées et transformées pour réaliser un peu mieux ce qu'on a appelé *la justice dans l'impôt?*

Ainsi posons-nous le principe général. Nous le complétons par cet autre : que les contributions directes doivent revenir plutôt aux collectivités locales. Et voici comment nous les distribuerions : la contribution sur la propriété non bâtie profiterait au département, la concontribution sur la propriété bâtie et la contribution mobilière à la commune ; la part de l'État, si l'on ne veut pas l'amoindrir, et celle dù canton se prélèveraient au moyen de contingents calculés, soit sur la population, soit plutôt sur le revenu proprement dit des communes. Quant à la contribution des portes et fenêtres, sur l'arbitraire de laquelle il est inutile d'insister, et à celle des patentes, nous supposons qu'on se mettra d'accord pour leur abolition.

L'attribution de l'*impôt sur la propriété non bâtie* aux

(1) Ce qui rend difficile en France la réalisation des réformes, a dit M. Caillaux, c'est qu'on a enchevêtré les finances de l'Etat, des départements, des communes ; discours à la Ch. des dép., 3 juillet 1899.

départements n'a rien ici de paradoxal, elle fut proposée déjà par Léon Say (1). Comme la dépense qui tient la plus grande place dans les budgets des départements est celle de l'entretien de leurs routes, lesquelles profitent surtout à la propriété rurale, il est juste que celle-ci fournisse leur principale ressource. C'est un abandon d'une centaine de millions par an que l'Etat ferait aux départements, mais nous avons admis plus haut l'éventualité de la départementalisation des routes nationales ; il se déchargerait sur eux de l'entretien de ces routes ; il pourrait leur passer d'autres dépenses pour compléter la compensation. Si d'ailleurs les prestations venaient à être soit abolies, soit communalisées (2), il conviendrait que les départements retrouvassent dans un autre produit l'équivalent de ce que cette réforme leur ferait perdre.

En 1897, M. Krantz, rapporteur de la commission du budget, demandait que le produit de l'impôt sur la propriété non bâtie fût laissé entièrement aux communes. C'eût été un premier pas dans la voie de la décentralisation des impôts directs. Nous préférons le département à la commune pour la raison que nous venons de dire et aussi parce qu'à la commune il nous paraît convenable d'attribuer la contribution mobilière et la contribution sur la propriété bâtie. L'individualité de la commune, en effet, est constituée par les maisons, par les locaux d'habitation, tandis qu'il est entré une part de convention dans l'opération administrative qui a tracé des divisions communales par les plaines et les monts. Là, pas de discontinuité réelle. La campagne s'étale indistincte, veinée de routes qui se dispersent

(1) Il convient ici de mentionner le projet de budget de M. Caillaux pour 1901, porté à la connaissance du public au moment où s'imprime le présent chapitre.

(2) Voy. plus loin, § 6.

vers l'horizon sans souci des territoires. Une unité plane au-dessus de la marqueterie des cultures. Il est très fréquent, d'ailleurs, qu'un territoire de commune soit cultivé en partie, quand ce n'est même en presque totalité, par les habitants des communes voisines ? A cette indistinction répondra la départementalisation d'un impôt qui, de sa nature, est essentiellement rural.

En même temps se tranchera la question du *cadastre*. La recadastration du territoire, qui menace de ne pas aboutir, parceque les uns veulent en faire une opération d'Etat, les autres une opération simplement communale, se rattache à deux idées qu'on a eu tort de confondre : l'une, toute fiscale, est la péréquation de l'impôt sur les terres; l'autre, plutôt juridique et que nous avons examinée dans un précédent chapitre, est la reconnaissance — quelques-uns ajoutent la mobilisation — de la propriété foncière. Or, c'est surtout parce que l'impôt sur les terres est actuellement un impôt d'Etat, c'est parce que, comme tel, il réclame une égalité des évaluations par toute la France, que la réfection du cadastre s'est présentée jusqu'ici comme une opération d'Etat. L'Etat, en y procédant, est censé améliorer sa chose, en même temps qu'il poursuit l'accomplissement d'un devoir envers les contribuables, et naturellement il doit y employer les moyens qui lui sont propres, c'est-à-dire le talent et les plans de ses ingénieurs, lesquels ne sauraient se satisfaire à moins de plusieurs centaines de millions. Et de là le malentendu. Car il est clair que tout le luxe technique que ce corps savant nous prépare est bien inutile s'il ne s'agit que d'une évaluation nouvelle, et, d'autre part, comment obtenir l'unité d'évaluation, ou, en d'autres termes, la *péréquation générale*, si la direction du travail n'est remise à des agents de l'Etat contrôlant et assurant cette péréquation? Ils s'y essaieront à grands frais, mais ils échoueront malgré tout. Les méthodes et les

bases d'appréciation varieront, dit très bien Léon Say, sur tous les points du territoire, et ces différences s'accroitront avec le temps (1); les cultures changent, des contrées s'enrichissent, d'autres dépérissent, le travail sera toujours à recommencer. Toute idée de péréquation générale ou interdépartementale est une chimère (2).

A laisser au contraire chaque département opérer sa péréquation séparément, on aura chance, sans réaliser l'impossible justice absolue, d'obtenir des évaluations plus homogènes. Les départements chercheront l'économie et emploieront leur personnel d'agents voyers; ils utiliseront au besoin les anciens plans en attendant que les nouveaux aient été refaits par opération distincte et successive entre l'enregistrement et les propriétaires (3). Leur tâche sera d'autant plus aisée, d'ailleurs, qu'ils n'auront rien de plus à ambitionner que la révision des évaluations. Ce travail de révision, depuis longtemps et vainement annoncé par les Chambres (4), pourra se faire selon la méthode indiquée par M. Ribot: des classificateurs locaux établiront dans chaque commune un tarif d'évaluation pour les différentes classes de terres et l'appliqueront d'accord avec les répartiteurs; des commissions cantonales contrôleront leurs évaluations et s'assureront de leur proportionnalité de commune à commune; une commission départementale les arrêtera définitivement (5).

(1) Léon Say, *Le dégrèvement de l'impôt foncier*, 1881, p. 7.

(2) Voy. exposé des motifs de prop. J. Reinach, Alicot, Lebaudy etc., 27 octobre 1896, *Journ. off.* ann. Ch. n° 2.071.

(3) Voy. plus haut, p. 233.

(4) Loi du 21 juillet 1894, art. 4.

(5) Projet de loi déposé le 22 octobre 1894; voy. aussi l'exposé des motifs du projet de loi de finances de M. Doumer en 1896, ann. Ch. n° 1.765, et le rapport de M. Ad. Coste au nom de la commission extra-parlementaire de l'impôt sur le revenu, ann. Sénat 1891, p. 352.

Le canton ici donne tout naturellement le moyen régulateur. Dans un autre système proposé par M. le M[is] d'Audiffret et M. P. Leroy-Beaulieu et qui fait résulter la révision d'une collaboration des administrations de l'enregistrement, des contributions directes et des hypothèques, c'est également par cantons qu'il a été question de former les bureaux où ces administrations, réunies en un même service, concentreraient leurs renseignements respectifs sur la propriété foncière (1).

Cela fait, la transformation de l'impôt sur la propriété non bâtie en impôt de quotité s'ensuit d'elle-même. Cette transformation serait la condition imposée par l'Etat aux départements, en leur abandonnant cet impôt.

L'*impôt sur la propriété bâtie*, qui rapporte à l'Etat 140 millions, est impôt de *quotité* depuis le 1[er] janvier 1891 (2). L'Etat ne risquait guère en renonçant au système de la répartition, attendu que le nombre des constructions a toujours chance de s'accroître. Mais il eût été à souhaiter qu'il en résultât, dans l'impôt lui-même, un peu plus de logique et de fixité, que cette quotité menât à un essai de péréquation, sans quoi elle ne représente qu'un principe mutilé. Et c'est à quoi, malheureusement, s'opposera toujours le système qui additionne à cet impôt des centimes communaux et départementaux. Il devient possible au contraire, en le communalisant, d'empêcher la végétation des centimes de parasiter sur lui et d'enfermer la quotité dans des limites rigoureusement fixées par les lois de finances. L'Etat se sera retiré à lui-même la tentation de forcer le taux d'imposition, il la retirera également aux communes. Et sous cette réserve, rien ne paraît mieux jus-

(1) P. Leroy-Beaulieu, *Traité de la science des finances ;* voy. aussi rapport de M. Ballue, 26 sept. 1886, ann. Ch. n° 1313.

(2) Loi 8 août 1890.

tifié que l'attribution à ces dernières de cet impôt sur les maisons. On l'a dit avec raison : L'impôt sur les maisons est le type le plus parfait d'impôt communal (1). Plus que tout autre capital, la propriété bâtie bénéficie des dépenses des municipalités. Pavage, balayage, éclairage, création d'égouts, redressement de rues, établissement de trottoirs, ouverture de rues nouvelles, des quais, etc., toutes ces entreprises, qui se caractérisent comme essentiellement municipales, affectent un rapport direct avec le développement de la construction et la plus-value de la propriété bâtie ; elles constituent des services rendus dont l'impôt doit être la récompense. Notre législation, du reste, met déjà les communes et les propriétaires en présence à tout instant : ceux-ci sont tenus de participer aux frais de pavage et de trottoirs, aux taxes de balayage et d'arrosage, et dans certaines villes, aux frais de déversement à l'égout, etc. ; ils paient aux communes des taxes pour les permissions de voirie. La communalisation de l'impôt sur la propriété bâtie ne fera que compléter logiquement ce vis-à-vis.

Quant à la *contribution personnelle et mobilière*, il y aura d'autant moins d'inconvénient à la décentraliser, que son fonctionnement actuel procède d'idées assez contradictoires. C'est l'Etat qui l'impose, mais son assiette est entièrement subordonnée au caprice des répartiteurs locaux. En dehors des baux enregistrés, qui forment une base certaine ou à peu près, ses contrôleurs sont réduits à accepter d'eux des évaluations locatives, dont l'inspiration du moment décide et qu'ils changent souvent d'une année sur l'autre avec la plus parfaite sécurité d'esprit. Il ne tient qu'aux répartiteurs que des catégories entières de la population soient exemptées de tout

(1) H. Berthélemy, *La question des octrois et l'expérience de Lyon*, dans *Rev. pol. et parl.*, mai 1895 et mars 1899.

impôt et les autres, bien entendu, surchargées d'autant. On a remarqué que la contribution mobilière entre leurs mains a changé de caractère, qu'ils l'ont dans beaucoup de communes transformée en un véritable impôt progressif (1). Il dépend aussi d'eux, par contre, que tous les loyers soient évalués au-dessous de leur valeur réelle, malgré ce que pourront objecter les contrôleurs, et l'Etat ainsi risquerait d'être lésé dans le principal de la contribution lui-même, s'il n'avait assuré sa recette au moyen du système de la *répartition*. Il a pu, pour l'assiette de la contribution foncière des propriétés bâties, adopter la quotité, parce qu'il trouvait, en dehors de l'appréciation des répartiteurs, des bases d'évaluation fixes (le cube de la construction, etc.), et cette évaluation foncière sert à ses contrôleurs à débattre la valeur des loyers contre les répartiteurs, quand, par exemple, le propriétaire est seul à occuper son immeuble. Mais hors de là, c'est le hasard, et c'est ce qui explique qu'il ait toujours eu tendance, en employant le système de la répartition, à consulter le revenu foncier matriciel pour la fixation du contingent mobilier qu'il réclame aux communes; et nous voyons notamment qu'il modifie ce contingent selon les démolitions et la valeur locative des constructions nouvelles (2). Cela ne va pas sans injustice, sans doute, car, ainsi qu'on l'a fait observer, tel propriétaire qui aura construit un immeuble — supposons un château, pour la commodité de l'exemple — et qui aura cessé de l'habiter, ne paiera plus dans la commune de contribution mobilière,

(1) Discours de M. Poincaré à la Ch. des dép., 12 juillet 1894; rapport de M. Caillaux à la Ch. des dép., ann. Ch. 1899, p. 877. Une enquête administrative a montré que sur 36.107 communes soumises à l'enquête, 3.997 seulement se conformaient à peu près au principe de la loi; dans 18.644 la valeur locative se combinait avec les facultés présumées et dans 13.446 on ne consultait guère que les facultés présumées. Les grandes villes ont adopté un tarif progressif exemptant les petits loyers.

(2) Loi du 4 août 1844, art. 2.

et cependant la valeur de son loyer continuera de compter pour le calcul du contingent mobilier à payer par les autres habitants de cette commune, qui, d'une année sur l'autre, pourront voir leur cote mobilière s'augmenter du tiers, quelquefois de moitié. Mais qu'y faire ? L'Etat pourtant ne peut se résigner à perdre. Le département, de même, ayant à répartir son contingent mobilier annuel entre les communes d'après leurs forces contributives, sent bien qu'il n'y a nulle confiance à faire au total des loyers évalués qui règle chez elles la répartition intérieure entre contribuables ; il se basera plutôt sur le revenu *foncier* matriciel, de sorte qu'en passant du département à la commune, deux bases différentes serviront à l'application du même impôt *mobilier*.

Ce n'est pas tout. La commune, dans cette participation avec l'Etat, devient victime à son tour du mode de confection des rôles. A la différence des patentes, pour lesquelles des *rôles supplémentaires* sont émis tous les trois mois (1), ceux de la contribution mobilière se préparent en une fois, souvent vers juin ou juillet, pour l'année suivante ; pendant un an ou quinze ou dix-huit mois, selon les communes, le travail ne sera ni rectifié ni complété, ce qui ne peut guère préjudicier pour les rôles fonciers, très stables de leur nature, mais ce qui laisse échapper nécessairement beaucoup de loyers transitoires. L'Etat souvent n'y perd rien, parce que les immigrés d'une commune, imposés antérieurement dans quelque autre commune où leur nouvelle adresse est généralement connue et permet au percepteur de les suivre, y continuent leur dette envers lui jusqu'au renouvellement des rôles, et l'ancienne commune en prend sa part ; il a, de toutes façons, le recours de la réimposi-

(1) Cette émission de rôles supplémentaires vient d'être étendue aux prestations ; loi du 24 février 1900, art. 9.

tion. Il en souffre cependant dans certains cas, quand il s'agit, par exemple, de locations de villégiature : les locataires, installés pour cinq ou six mois d'été, restent indemnes de toute charge contributive et ils pourront revenir tous les ans sans être inquiétés davantage ; les locaux loués continueront de ne procurer à l'Etat, comme au département et à la commune, que l'impôt foncier (1). Le mécanisme fiscal se montre ici trop peu flexible. Les contrôleurs ne peuvent refaire incessamment les rôles, sans doute ; mais précisément nous avons dit, en parlant de l'assiette de l'impôt, combien il serait préférable de la confier aux percepteurs, et voici que cette idée s'ajuste avec celle de la décentralisation de l'impôt.

Quand la communalisation de la contribution mobilière n'aurait pour résultat que de laisser la commune seule en présence des conséquences bonnes ou mauvaises des évaluations de ses répartiteurs et de leurs exonérations, nous dirions encore qu'elle est justifiée. Les contribuables sauront exactement qui accuser des augmentations de leurs cotes, et réciproquement l'administration municipale qui aura recherché l'économie, qui leur aura procuré des dégrèvements, ne risquera plus d'en perdre le bénéfice moral à leurs yeux parce que, dans le même temps, l'État, en son budget, ou le département, par de nouveaux centimes additionnels, auront fait subir à l'impôt commun un relèvement qui les annule.

La réforme cependant n'aura toute sa portée, elle ne se légitimera qu'aux trois conditions suivantes :

1° L'Etat, en transférant la contribution mobilière aux communes, leur fera une obligation, comme pour

(1) A moins qu'il ne s'agisse de location meublée, et alors il y a lieu de patenter le propriétaire.

la contribution de la propriété bâtie, du principe de la quotité (1), enfin devenu applicable ;

2° Il assignera à cette quotité, comme pour la propriété non bâtie, un taux maximum empêchant la spoliation par l'impôt ;

3° Il assurera aux contribuables des garanties et des recours contre l'arbitraire des évaluations locatives.

Cette dernière condition surtout nous paraît essentielle. S'il importe, en effet, de soustraire les contribuables à la surtaxation sans limite des centimes additionnels, il importe tout autant que la contribution mobilière ne dégénère pas, entre les mains de ses applicateurs, en instrument d'oppression. Nous avons dit tout à l'heure qu'on avait noté chez les commissions de répartition actuelles une tendance à tenir compte du revenu supposé des contribuables plus que de la valeur locative réelle des locaux. Il ne faudrait pas que les commissions constituées sous le nouveau régime, — qu'il sera plus exact d'appeler *commissions d'évaluation* — exagérassent encore cette tendance. Elles ne sauraient, à la vérité, faire entièrement abstraction de l'idée du revenu personnel, qui se retrouve à l'origine de cette contribution en 1791 (2), et il est bon, à ce point de vue, que la loi indique des atténuations ou des coefficients adaptant l'impôt aux *facultés* du contribuable ; la *valeur du loyer* cependant doit demeurer leur élément d'appré-

(1) La contribution personnelle fut un moment disjointe de la contribution mobilière, en vertu de la loi du 26 mars 1831, abrogée par celle du 27 avril 1832.

(2) Dans l'esprit de l'Assemblée Constituante, cette contribution devait former le contre-poids de la contribution foncière et équilibrer l'impôt entre les citoyens ; celui qui payait déjà la contribution foncière en était affranchi. Elle comprenait originairement trois taxes : la valeur de trois journées de travail, le nombre de chevaux et de domestiques, le 20e du revenu des capitaux présumés par la valeur des logements (cette idée du 20e empruntée de l'ordonnance de 1710).

ciation fondamental. Si les commissions communales étaient trop tentées de l'oublier, il appartient à des commissions cantonales — les mêmes que celles dont nous parlions tout à l'heure à propos de l'évaluation du revenu foncier — de ramener les choses à leur point, les conseils de préfecture statuant en dernier ressort. (1)

Il reste, en suivant cet ordre d'idées, à savoir comment l'Etat remplacera les ressources qu'il aura aliénées. De la contribution foncière (propriété bâtie et non bâtie), il tire environ 200 millions, de la personnelle-mobilière 90, des portes et fenêtres 57 ou 58. C'est un total de 350 millions environ qui vont passer aux mains des départements et des communes. Ajoutez près de 125 millions pour les patentes que nous avons supposées supprimées, l'Etat aura, en chiffres ronds, près de 500 millions à trouver, ce qui n'est pas irréalisable, en s'adressant par exemple, aux alcools. Mais la perte pour lui ne sera pas entière, d'abord parce qu'il se sera déchargé sur les corps locaux d'une partie de ses dépenses ; les demandes de secours des communes rurales auront pris fin. Ensuite, nous devons poser le principe d'une subvention de la commune à l'Etat ; non plus par la répartition, puisqu'il aura cessé de s'adresser directement aux particuliers, mais par la quotité appliquée à cette subvention. En d'autres termes, ce sera le cas d'appliquer à ce contribuable collectif, dont tous les comptes lui seront connus, l'impôt sur le revenu global. Et dans le calcul du revenu communal nous ferions entrer deux éléments : 1° le revenu proprement dit, c'est-à-dire le produit des halles et marchés, des biens communaux, des taxes de voirie, des taxes sur les chiens, les voitures, etc. ; 2° le produit des contributions directes échues à la commune, calculé d'après un taux d'imposition moyen fixé par la loi et

(1) Contre cette idée de l'impôt sur le revenu communal ou départemental, voy. P. Leroy-Beaulieu, *Traité de la science des finances*, p. 710.

qui serait considéré comme lui constituant un revenu légal.

C'est sur les mêmes bases d'ailleurs que nous ferons sa part au canton dans le revenu des communes.

§ 4. — Idée générale de l'impôt. — L'impôt sur le revenu

Ainsi nous voyons la réforme des impôts directs s'harmoniser avec le déplacement d'axe de notre système administratif et la décentralisation.

Ce n'est pas, ajoutons-le, que nous imaginions, en modifiant l'attribution de ces impôts, réaliser l'absolue vérité fiscale. Nous estimons que chez un peuple dont le budget général se chiffre par 3 milliards 400 millions, il n'y a pas, en matière d'impôts, de vérité théorique plus que d'unité à espérer : le fisc a dû, pour supporter une charge pareille, épuiser tous les moyens de perception et, au fond, la commodité du recouvrement fut toujours, pour le choix des éléments imposables, à peu près son seul critérium. Force nous est donc de nous guider plus ou moins sur sa tradition, en cherchant seulement à mettre un peu plus d'ordre et d'adaptation à leur objet dans les impôts existants.

Aucun impôt n'est sans reproche. On a coutume d'accuser plus spécialement les impôts dits de *consommation* comme atteignant le peuple dans son existence même, et il n'y a pas, évidemment, d'accusation mieux établie. Mais où la définition de l'impôt de consommation s'arrête-t-elle exactement ? Est-ce que nos impôts, soit directs, soit assimilés, qu'ils se rapportent au loyer (1) et aux ouvertures ou qu'ils s'attaquent aux

(1) Les lois de l'an VII et de 1832 ont fait, dit Léon Say, de la con-

cercles, aux billards ou aux voitures, n'atteignent pas toujours une dépense de consommation ? Laissons les lieux communs ; est-ce que tout impôt ne fut pas originairement une exaction (1) ? Les frais de justice et les droits d'enregistrement, pour être épargnés d'habitude dans les récriminations électorales, parce que les classes populaires en souffrent moins que les autres, en sont-ils moins des atteintes, les premiers à la liberté et à la propriété individuelles, les seconds à la sécurité des transactions, aussi odieuses, dans leur genre, que peuvent l'être les droits sur les sucres ou sur les boissons ? Les mêmes classes ne sont guère touchées non plus par les patentes, ce qui fait que cet impôt, qui frappe un travail et non la richesse acquise et sur lequel hésita la Révolution, a continué de figurer dans le programme radical ; peut-on voir cependant une expression mieux caractérisée de la spoliation par le fisc ? Il n'y a point, en résumé, de préséances à établir entre les impôts. Que la commune donc bénéficie de l'un quelconque des impôts qualifiés directs plutôt que l'Etat, il n'en sera pas plus sanctifié à nos yeux. C'est moins une raison d'équité qui nous fait insister sur la décentralisation des impôts directs qu'une raison d'expérience et de meilleure distribution des services.

Cette réforme semble mûre. Un ministre des finances montrait récemment la nécessité, pour une meilleure intelligence des questions fiscales, de « rejeter un certain nombre d'impôts réels dans les budgets départementaux et communaux » (2) et basait sur ce principe un projet de budget pour 1901. Les projets relatifs à la

tribution mobilière « un impôt sur une dépense, une taxe de consommation tout à fait analogue aux autres impôts de consommation, comme ceux qui pèsent sur le vin, le sucre et le café ». Voy. rapport de M. Caillaux, *Journal officiel*, 1899, ann. Ch. dép. p. 877.

(1) Herbert Spencer, *Principes de sociologie*, § 545.

(2) Discours de M. Caillaux à la Ch. des dép, 3 juillet 1899.

monopolisation par l'Etat de l'alcool et de sa rectification tendent indirectement au même but, puisque leur conséquence annoncée serait de permettre à l'Etat de se passer en tout ou partie des contributions directes. Et nous trouvons dans la législation fiscale de plus d'un peuple étranger des indications concordantes. En Prusse notamment, l'Etat a renoncé à imposer directement les terres, les maisons, les commerces ; il a réservé les impôts réels aux communes (1). En Allemagne, en Suisse, aux Etats-Unis, on voit, dit Léon Say, s'établir « une classification curieuse et nécessaire des impôts, selon qu'on les destine à l'entretien du pouvoir central ou à celui des pouvoirs locaux. Les impôts indirects forment la ressource du pouvoir fédéral ou du pouvoir central dans les Etats non fédéraux, mais dont les mœurs sont fédérales. Les impôts directs forment au contraire la ressource ou des Etats faisant partie d'une confédération ou des pouvoirs locaux que la centralisation n'a pas détruits dans les autres Etats. Le prince de Bismarck a attribué à l'Empire allemand les impôts indirects. Il ne pouvait pas faire autrement. » (2) Or ce qui est vrai pour les Etats fédéraux à mœurs fédérales peut le devenir également pour un Etat unitaire, mais décentralisé. La fin dernière de l'Etat est de se suffire avec son domaine propre, ses monopoles et la série des impôts indirects.

Peut-être n'est-ce pas assez dire. L'exemple de la Prusse, où le produit des domaines de l'Etat et des industries qu'il exerce représente près de la moitié du budget (3), nous avertit également de ne pas considérer

(1) Conformément à la formule du ministre de Miquel dans un rapport célèbre : à l'Etat (empire ou royaume) les contributions indirectes et les impôts personnels, aux communes les taxes réelles.

(2) *Les Finances*, p. 34.

(3) P. Leroy-Beaulieu, *loc. cit.*, t. I, p. 23. En Angleterre, les taxes locales et les taxes d'Etat restent distinctes.

l'impôt, même indirect, comme source nécessaire des revenus publics. L'Etat avait autrefois son domaine agricole ; il a maintenant son domaine industriel qui, dit M. P. Leroy-Beaulieu, grandira toujours. Un jour il tirera quatre ou cinq cents millions de ses chemins de fer (1). Que l'ère des armements se close, qu'une heureuse combinaison financière — la constitution séparée d'un gage et d'un amortissement, par exemple — nous débarrasse du cauchemar de la dette publique, et nous concevons que le revenu de ce domaine industriel lui rende à la fin tout impôt inutile. De même, des villes comme Paris ont en perspective, après que leur auront fait retour leurs concessions des entreprises de l'eau, du gaz, etc., un accroissement considérable de leurs revenus qui leur permettra de soulager proportionnellement leurs contribuables. Et pourquoi ne serait-ce pas vrai quelque jour de toutes nos communes, quand leur association aura développé chez elles l'esprit d'entreprise et les services publics, et conséquemment leurs ressources ? Loin que l'impôt doive être considéré, pour aucune de nos collectivités, comme une institution fatale, nous poserons plutôt en théorie que les unes et les autres, dans leur évolution dernière, devront se suffire avec leurs revenus sans rien lui demander (2)....

En attendant, la décentralisation des impôts directs n'eût-elle pour effet que de nous aider à les rétablir sous leur physionomie vraie, sous leur aspect simple et, si nous pouvons ainsi parler, terre à terre, ce serait déjà, pour notre avancement politique, un gain considérable ; nous économiserions bien des discussions stériles et de la vaine ingéniosité fiscale. Cette décentralisation nous apporterait peut-être aussi la fin du malentendu que nous avons vu s'aggraver, en ces dernières années, concernant l'impôt sur le revenu.

(1) *Loc. cit.*, p. 18, 109.
(2) Ch. Gide, *Principes d'économie politique*, p. 580.

Quand on lit ou qu'on entend certains défenseurs de ce mode d'imposition, on est frappé du caractère quasi-mystique qu'il revêt dans leur apologie. Il semblerait que l'impôt représente à leurs yeux un principe supérieur, dont l'existence ne se discute pas plus que celle de l'air et de la lumière, et que la destination de l'homme sur la planète soit d'être contribuable. Partis de là, toute la question qu'ils se posent, c'est de distribuer par cet impôt de la morale et de la justice. Et tous les partis, du reste, s'en sont fait plus ou moins une idée analogue ; ils ont cru que l'impôt pouvait être une amende, un moyen, comme le voulait Montyon, de distribuer le bien, entendu par chacun à sa façon (1). Certains ont regardé comme la chose du monde la plus simple de l'employer à punir les célibataires, d'autres à favoriser telle ou telle catégorie dans la nation, les agriculteurs, par exemple. Les socialistes, eux, ne se sont proposé rien moins que de le faire servir à niveler les fortunes. Idéalisme et politicisme s'y mêlant ainsi à dose égale, rien d'étonnant donc à ce qu'on ait essayé de ramener toute question d'impôt à une formule unitaire, à un impôt type, expression d'une vérité fiscale métaphysique, tel qu'on a fini par présenter l'impôt sur le revenu.

Son air fut plus modeste en ses débuts. Parmi les premiers qui parlèrent d'y recourir, plus d'un, comme Gambetta, comme M. Méline, ne songeait qu'à une imitation de l'*income-tax* anglaise, c'est-à-dire à une taxe complémentaire des contributions directes et établie, à tarif très réduit, sur les revenus dépassant un certain chiffre et classés par cédules ou catégories. *L'income-tax* n'a pas été établie en Angleterre par raison philosophique. Supprimée et rétablie à diverses reprises sous l'empire des circonstances, elle ne s'y maintient depuis 1842 qu'en restant assez bénigne (2). Le plus

(1) Voy. à ce sujet les observations de Léon Say, *Les Finances*, p. 99.
(2) Discours de M. J. Roche à la ch. des dép., 9 Juillet 1894.

souvent elle n'entraine pas la déclaration qui, pour les revenus inférieurs, est faite plutôt dans l'intérêt du contribuable (1). Il fallait s'attendre, avec nos habitudes d'esprit françaises, à ce qu'elle se transformât chez nous en un radicalisme financier. Impôt sur le revenu ! Ces sept syllabes ont retenti comme un cri de guerre dans un pays qui probablement n'était pas encore assez divisé. Avec elles, des politiciens en appétit du pouvoir se sont évertués à réchauffer des haines sociales dont ils ont pensé sans doute n'avoir jamais à porter que d'un cœur léger la responsabilité. On a pu croire, à les entendre, que la richesse ne payait pas, comme si le rendement actuel de nos impôts était fait de rien. Et puis, quand il s'est agi de traduire leur « formule magique », comme l'a appelée M. Gabriel Dufaure (2), en projet de loi, quel embarras ! On les a vus s'égarer dans les systèmes les plus opposés ; il y a eu les partisans de l'impôt global et les partisans des cédules, les partisans de la taxation sur déclaration ou sur évaluation d'office et ceux de la taxation sur présomptions légales tirées des signes extérieurs. Quant à proposer l'application du nouvel impôt dans son intégralité, presque aucun ne s'y est entièrement risqué. M. Doumer change bien la contribution mobilière en impôt sur le revenu, mais il s'arrête devant la masse imposante des deux contributions foncières et des patentes (de sorte que le même revenu, imposé comme produit foncier et retrouvé comme revenu

(1) Le minimum donnant lieu à perception était un revenu de 3.980 fr.; il a été élevé à 4.035 fr., au tarif de 0,64 0/0 jusqu'à 6.000 fr. de revenu, puis de 1 fr. 09 entre 6.000 et 8.000, etc; le tarif le plus élevé étant de 3 fr. 33 0/0 à partir de 13.000 fr. De 4.035 à 10.000 fr. de revenu, on fait, pour l'application de la taxe, déduction de la totalité de ces 4.035 fr. ; de 10 à 12.610 on ne déduit plus que 2.622 fr. *L'income-tax*, pour être appréciée à sa valeur exacte, doit être étudiée dans l'ensemble du système contributif anglais.

(2) Voy. les observations de M. Gabriel Dufaure, séance Ch. dép., 16 juillet 1897.

proprement dit, aura chance de payer deux fois). Il ajoute : Sans doute il faudrait, pour bien faire, supprimer tous les impôts directs pour ne laisser subsister que l'impôt sur le revenu, mais « à vouloir réaliser d'un seul coup un programme aussi vaste, on engagerait le pays dans une aventure financière grosse de dangers » (1). M. Cavaignac s'en tient aux demi-mesures. Il ne supprime ni les impôts existants ni leurs injustices, il se contente de demander 60 millions à une taxe de superposition. Pour M. Peytral, qui répugne à l'inquisition, le chiffre du loyer demeure, comme pour l'Assemblée Constituante (2), le signe principal du revenu, mais il emprunte à MM. Burdeau et Ribot l'idée de l'évaluer aussi d'après le nombre des domestiques et des voitures de luxe, ce qu'il complète par les chiens de luxe, les automobiles et les yachts, sans préjudice des autres coefficients que la recherche fera découvrir....

Autant dire que l'on en revient au système de l'impôt réel, c'est-à-dire basé sur les signes extérieurs ou la la dépense (3), sous cette seule réserve qu'on devra faire un meilleur choix de ces signes et renouveler la classification des contributions directes, en y faisant entrer des cédules applicables à des éléments contributifs oubliés.

Et c'est à un remaniement de ce genre que l'on devra plutôt aboutir en effet. Un impôt unique, un impôt vraiment personnel et global, ne sera jamais qu'une pure vue de l'esprit, sans portée pratique. Le mérite ou, pour mieux dire, l'excuse de l'impôt est dans la diversité de son assiette. A l'impôt *unique* s'oppose l'impôt *mul-*

(1) *Journ. off.*, 1896, ann. Ch. dép., 1765.

(2) Loi du 18 février 1791 ; elle prit la valeur des loyers, les domestiques, les chevaux.

(3) Voy. les observations de MM. Cochin et Rouvier, Ch. des dép., 1er et 2 juillet 1896.

tiple, l'impôt qui ne fait pas acception de classes et qui, frappant toutes les sources de produits et touchant chacun par quelque côté, ne permet à personne de se désintéresser des dépenses publiques (1) ; et la question reste seulement de distinguer entre ces sources de produits ou revenus, d'en faire la *discrimination*, pour leur appliquer des tarifs différents.

Supposons maintenant les impôts directs attribués aux corps locaux, et cette vérité achève de se démontrer d'elle-même. Nous n'avons plus devant nous, à proprement parler, l'*impôt*, mais, très prosaïquement, un groupe de taxes qui ne seront au nombre ni de quatre, ni de deux, mais de dix ou quinze, toutes pouvant être réputées directes au même titre, toutes — qu'il s'agisse de billards, de parcs, de chevaux et voitures de luxe, de domestiques ou de loyers, — cherchant la richesse dans un de ses signes, dans un de ses emplois, et se modérant par leur variété même. Le législateur n'ayant plus contact direct avec ces taxes diverses, le voilà préservé contre ses propres entraînements et capable bien mieux encore d'en préserver autrui. Ce n'est pas aux pouvoirs locaux qu'il permettra de monter sur un Sinaï pour proclamer un absolu fiscal, quand il se le sera interdit à lui-même ; il n'ira pas leur livrer les personnes ; il se devra, au contraire, et il devra à celles-ci d'exiger qu'elles ne soient imposées que sur des bases réelles et vérifiables. Et voilà, grâce à la décentralisation, un premier point résolu.

Il ne s'agit plus, dès lors, que de modérer ces taxes décentralisées, d'y introduire un principe de péréquation ; chose facile grâce à cette décentralisation même, grâce à la généralisation qu'on lui devra du système de la quotité. Il paraitra injuste, par exemple, que le

(1) G. Manchez, *l'Impôt général sur le revenu*, dans *Rev. pol. et parl.* février, mars 1899.

revenu des terres ou des maisons et celui présumé d'après le loyer soient frappés de façon trop inégale sur toute l'étendue du territoire ; bien que le pouvoir de l'argent varie selon les lieux, il y a une proportion générale à garder et qu'il appartient à l'Etat d'arbitrer. On comprend aussi que l'Etat, en se réservant de frapper le revenu des valeurs mobilières, veille à ce que les communes et les départements, bénéficiaires de l'impôt foncier, ne s'éloignent pas trop de son propre taux de taxation (1).

A ce point de vue, l'éveil d'idées provoqué par les projets d'impôt sur le revenu n'aura pas été inutile, mais tout autrement qu'on ne l'annonçait. Tenons pour acquis à la discussion que la loi fiscale, en effet, ne peut faire complète abstraction de l'idée du revenu même global, mais considérons que ce doit être dans l'intérêt même des contribuables et non dans un but de spoliation. C'est la conception de l'impôt sur le revenu retournée : il s'agit, en plaçant l'Etat dans une sphère supérieure, de préserver les contribuables contre les abus de la fiscalité locale, de faire de lui le surveillant de la juste proportion dans l'impôt direct, le protecteur des particuliers contre la superposition. Il s'agit, sans inquisition, sans taxation d'office, d'assurer à ceux-ci le moyen de se faire dégrever en alléguant le chiffre vrai de leur revenu global (2). Ils auraient ainsi double garantie : 1° la péréquation générale, enfermée dans un maximum de taxation ; 2° la déclaration facultative, garanties où se résume tout l'intérêt de cette idée de l'impôt sur le revenu.

(1) Voir à ce sujet les observations de M. Paul Dubois, *Essai sur les finances communales*, p. 271.

(2) Le système prussien de la déclaration forme le correctif de celui des présomptions légales. Sur les difficultés auxquelles donne lieu ce système, voy. Caillaux, rapport au nom de la commission extra-parlementaire de l'impôt sur le revenu, ann. Ch., 1899, n° 803.

Si l'on veut, après cela, pour donner satisfaction plus complète encore à l'idée d'une proportionnalité de l'impôt à l'ensemble du revenu, disjoindre de la cote mobilière la cote personnelle et donner à celle-ci plus de malléabilité, cela ne paraît souffrir aucune objection de principe. Dans l'état actuel, cette taxe, oscillant entre un minimum de 1 fr. 50 et un maximum de 4 fr. 50, ne répond à rien. Son rôle devrait être surtout de combler les lacunes de la contribution mobilière et d'imposer ceux sur qui celle-ci n'a pas prise. Beaucoup échappent à la contribution mobilière aujourd'hui, parce qu'ils habitent, par exemple, des locaux portés sur les rôles au nom d'autrui, et il serait bon de posséder dans la loi quelque moyen de les atteindre autrement que par une capitation de 1 fr. 50 ou une prestation personnelle dont un quart de louis les débarrasse. Il suffirait d'élever le maximum de cette capitation, de le porter, par exemple, à deux ou trois cents francs ou à la valeur approximative de la contribution mobilière évitée. Mais il serait dangereux d'aller plus loin, surtout si cette taxe devait rester purement communale. Car l'impôt sur le revenu sera toujours d'un maniement trop délicat pour être remis, par voie directe ou détournée, au gouvernement local.

Quant à l'idée d'un impôt personnel et global et qui soit en même temps — ceci conditionnant cela — progressif, si elle a sa place marquée néanmoins dans une législation démocratique, nous conclurons, avec M. Poincaré, que c'est plutôt en matière successorale (1). Le droit de succéder, comme le droit de tester, est un peu l'œuvre de la loi positive. Théoriquement, il a plutôt, on l'a dit, un caractère alimentaire. Il n'y a nulle injus-

(1) Dans le sens de cette thèse, voy. notamment le discours de sir William Harcourt à la Chambre des communes, cité par la *Rev. pol. et parl.*, 1895, p. 310.

tice donc à ce que la loi, tout en assurant par lui, dans un intérêt supérieur, la force et la stabilité de la famille, lui fasse subir des prélèvements au profit de la collectivité qui s'en porte garante. Sous le régime actuel, la progression en matière successorale se fait déjà d'après l'éloignement de la parenté ; il ne sera pas plus choquant de la calculer aussi sur l'importance de la succession. Ici nulle vexation à redouter, nulle inquisition exercée par des taxateurs incompétents et passionnés, nulle publicité blessante, rien qui trouble la vie économique de la nation, comme la troublerait probablement l'application de l'impôt sur le revenu, telle que l'ont entendue l'école radicale et l'école socialiste. Et qu'importe au fisc, après tout, que les vivants s'enrichissent en paix, sans avoir à lui rendre compte, année par année, de leurs gains ou de leurs déboires, s'il a la certitude de les retrouver à leur mort et de se faire en une fois sur leur épargne la part, la juste part qu'il n'aura pas eu la peine de leur disputer misérablement dans le temps où ils la constituaient, denier à denier, par leur intelligence et leur travail !

§ 5. — La question des octrois

De l'attribution d'une partie des contributions directes aux communes nous voyons découler une autre conséquence: la possibilité pour les communes qui empruntent des ressources à l'octroi de supprimer cet octroi sans que leurs finances en soient trop éprouvées.

On a tout dit contre ce système de douanes intérieures que l'Assemblée Constituante avait aboli (1), que

(1) Décret du 19 février 1791.

le Directoire et le Consulat rétablirent (1). On a montré la vie renchérie dans les villes, le développement de la construction arrêté par la cherté des matériaux, douze millions et demi de contribuables atteints dans la consommation journalière des objets de première nécessité, l'énormité des frais de perception, les campagnes elles-mêmes devenant victimes de cette entrave à l'écoulement de leurs produits, l'encouragement donné indirectement à la fraude, à la falsification des denrées, l'abus des formalités, les vexations, les cas de contravention extraordinaires qui se produisent, la mévente des vins, l'improportionnalité inévitable des droits qui les frappent... (2) Ces deux dernières considérations surtout paraissent avoir déterminé le vote de la loi du 31 décembre 1897, qui a imposé aux communes à octroi l'obligation d'abaisser les tarifs à l'entrée des *boissons hygiéniques*.

Un grief non moins grave, selon nous, est la facilité excessive procurée aux gouvernements municipaux de dépenser sans compter. 1500 communes en tirent plus de 300 millions (3). On n'a pas à ménager les deniers, à descendre aux petites économies, quand le remplacement des sommes gaspillées s'opère ainsi d'une façon sûre, continue, automatique. Et quel merveilleux prétexte pour jouer avec l'impôt direct et détaxer les uns, accabler les autres, au gré du besoin électoral ! Les lois des 21 avril 1832 et 3 juillet 1846, rétablissant en partie ce qu'on appelait *l'abonnement* sous

(1) Décret des 27 Vendémiaire (pour Paris) et 11 Frimaire an VII ; lois du 5 Ventôse an VIII et du 28 avril 1816.

(2) Voy. rapport de M. Guillemet, ann. Ch. dép. 1892, n° 2.056.

(3) Produit de l'octroi en 1893, 316.800.000 francs, dont moitié pour Paris seulement. Nombre de communes soumises à l'octroi : en 1822, 1.523 ; en 1894, 1.518, dont 852, plus Paris, à régie simple, 1 à régie intéressée, 400 à ferme, 263 gérées par l'administration des contributions indirectes.

l'ancien régime (1), ont autorisé les villes à prélever tout ou partie du contingent personnel et mobilier dû à l'Etat sur les produits de l'octroi. Grâce à cette faculté, à Paris, les loyers au-dessous de 400 francs, puis ceux au-dessous de 500 fr., ont été exemptés de la contribution personnelle et mobilière. La population est censée payer, de par l'octroi, sur sa dépense de consommation ce dont elle est détaxée sur les rôles. La prestation n'y fonctionnant pas plus que dans les autres grands centres, plus des trois quarts des ménages (2) se trouvent, en fait, ignorer complètement ce que c'est que l'impôt. Ils l'ignoreront toujours. Nous ne craignons pas de dire que c'est là un des plus funestes enseignements que l'on puisse donner dans une démocratie. On crée ainsi des catégories, des distinctions de classes. On entretient une majorité d'électeurs dans l'idée qu'une seule classe de la société doit supporter le poids des dépenses publiques. Les fantaisies municipales se succèderont, les dettes s'amplifieront, les centimes additionnels s'entasseront sur les centimes additionnels ; qu'est-ce que cela peut faire à cette majorité, mise d'avance à l'abri des conséquences financières de l'exercice bon ou mauvais de sa souveraineté? L'essentiel, pour elle, c'est que cet argent se dépense à son profit et que les subventions, indemnités, distributions et faveurs de toutes sortes qui lui sont octroyées par ses mandataires s'augmentent sans cesse aux budgets municipaux. On prépare avec ces mœurs un peuple de mendiants.

Notons que la charge de l'octroi pour la population ouvrière est largement compensée, dans les grandes villes, par l'affluence des approvisionnements qui, de

(1) Les villes s'abonnaient pour la taille et la capitation.

(2) En 1896, à Paris, 227.442 ménages seulement sur 910.434 étaient soumis à la contribution mobilière.

tous les points du territoire, se dirigent vers ces foyers d'appel. Les vivres ne s'y paient pas à un prix beaucoup plus élevé, loin de là; et non seulement les mêmes prix tendent à s'établir entre les communes à octroi et celles qui les entourent, mais souvent ils tombent au-dessous. Malgré l'octroi, malgré les droits sur les vins en barriques, c'est un fait de constatation courante qu'il n'en coûte pas plus, dans l'ensemble, à Paris, pour s'alimenter, que dans les communes à dix ou vingt lieues à la ronde. On devine la surprise du travailleur qui, de cette ville ou de quelque autre grand centre, se transporte dans une commune où certain socialisme n'a pas commencé la pratique du *panem et circenses*, où tous, à l'exception des indigents caractérisés, sont astreints à payer leur part proportionnelle d'impôt personnel et mobilier, où il va, en conséquence, recevoir sa feuille d'imposition chaque hiver, sans que le prix de la vie, d'ailleurs, soit pour lui diminué. Combien préférable le séjour de ces cités où il roule inconnu, où nulle autorité ne le guette, où nul percepteur ne le traque ! La faculté donnée par la loi du 21 avril 1832 n'est pas la moindre des causes qui attirent de plus en plus les flots du prolétariat vers la capitale et les autres grandes agglomérations urbaines. Or, on l'a dit avec raison, contribution et électorat doivent être deux termes correspondants (1). Celui-là seul peut prétendre légitimement à influer par son vote sur les dépenses publiques, qui en supporte sa part, si minime soit-elle. Point de suffrage universel réel s'il ne s'accompagne d'une idée de responsabilité. C'est ce qu'exprimait Robespierre, avec sa force de langage habituelle, dans la discussion sur la Constitution de 1793 : « J'ai partagé un moment l'erreur de Ducos (sur le principe de l'exemption de l'impôt).

(1) Louis Chauveau, *Traité des impôts et des réformes à introduire dans leur assiette et leur mode de perception.*

Mais j'en reviens aux principes et je suis éclairé par le bon sens du peuple, qui sent que l'espèce de faveur qu'on lui présente n'est qu'une injure. En effet, si vous décrétez, surtout constitutionnellement, que la misère exempte de l'honorable obligation de contribuer aux besoins de la patrie, vous décrétez l'avilissement de la partie la plus pure de la nation ; vous décrétez l'aristocratie des richesses, et bientôt vous verriez ces nouveaux aristocrates, dominant les législatures, avoir l'odieux machiavélisme de conclure que ceux qui ne payent point les charges ne doivent point avoir les bienfaits du gouvernement ; il s'établirait une classe de prolétaires, une classe d'ilotes... N'ôtez point aux citoyens ce qui est le plus nécessaire, la satisfaction de présenter à la République le denier de la veuve. Bien loin d'écrire dans la Constitution une distinction oiseuse, il faut, au contraire, y consacrer l'honorable obligation pour tout citoyen de payer ses contributions » (1). La Convention consacra par son vote l'opinion de Robespierre (2).

Maintenant le mal est fait. Il serait difficile, à Paris, de restaurer sur le pied d'autrefois l'imposition sur les petits loyers, et bien que les dégrèvements n'aient pas été pratiqués sur une aussi grande échelle dans toutes les villes à octroi, elles ne sauraient non plus suppléer entièrement aux ressources que cet octroi leur produit sans recourir à des moyens contributifs extraordinaires. Nous sommes à même d'en juger, du reste, par l'expérience d'abolition partielle qu'a inaugurée ou voulu inaugurer la loi du 31 décembre 1897. Certaines ressources que cette loi indique — autorisation de doubler les taxes sur les chiens, les billards, les cercles, etc., — ne font que

(1) Séance du 17 juin 1793 ; voy. Ernest Hamel, *Hist. de Robespierre*, t. III, p. 18.

(2) Constitution de 1793, art. XXI de la Déclaration des droits et CI de l'acte constitutionnel : « Nul citoyen n'est dispensé de l'honorable obligation de contribuer aux charges publiques ».

majorer des impôts existants et ne donneront presque rien. Le grand moyen partout sera l'imposition de centimes additionnels (1). Mais la terre ne produisant presque rien non plus dans les villes et les patentes constituant une charge écrasante, on tendra à se rejeter plutôt sur la propriété bâtie, les portes et fenêtres et la contribution mobilière. L'Etat en tire à peine 235 millions en tout. Pour remplacer les 320 millions de l'octroi, leur imposition, par conséquent sera plus que doublée (2). Mais, plus spécialement encore, on voudra frapper la propriété bâtie; c'est toujours à elle que l'idée vient de s'adresser d'abord. A Paris, notamment, il a été question de surtaxer son revenu de 5 1/2 pour cent (3); on a songé même à frapper les successions, ne craignant pas de revendiquer ainsi un droit réputé jusqu'ici régalien. Et la contagion a gagné la province. A Dijon, l'impôt de la propriété bâtie s'est trouvé presque triplé d'un seul coup (4). Et ainsi dans d'autres villes. C'est-à-dire que le dégrèvement de la consommation n'aura servi que de nouveau prétexte à inquiéter une catégorie de contribuables, à pousser plus avant la guerre de classes; conséquence d'autant plus propre à faire réfléchir qu'on a pu se demander, d'autre part, si les consommateurs bénéficieront intégralement de la réforme, si les marchands de produits d'alimentation et les

(1) C'est le moyen employé à Agde, Elbeuf, Montereau, Montbard, Salins, Argenteuil, Dijon, etc.; voy. Véber, dans *Revue socialiste*, 1898.

(2) Fleury-Ravarin, exposé des motifs de sa prop. à la Ch. des dép., 6 février 1899 ; ann. Ch., n° 716.

(3) Pour le remplacement total de l'octroi. Comme entrée en matière, on lui infligeait les suppléments suivants : 1° Une taxe de 2 0/0 de son revenu net (moyen déjà indiqué par M. Paul Leroy-Beaulieu et M. L. Chauveau) ; 2° Une taxe de 2 fr. 60 0/0, censée recouvrable en partie sur les locataires ; 3° Une majoration d'un tiers de la taxe de balayage ; ceci pour remplacer environ un tiers de l'impôt.

(4) Elle payait de 470.000 à 480.000 fr. ; elle devra payer 1.080.000 ; voy. séance Ch. dép., 20 mars 1900.

entrepreneurs, quoique voyant leurs marchandises et matériaux entrer désormais en franchise, ne maintiendront pas longtemps encore les prix accoutumés.

De quelque façon que nous retournions le problème, nous sommes donc ramenés à la solution décentralisatrice, à l'abandon par l'Etat aux communes de la contribution mobilière et de la contribution sur la propriété bâtie, tel que nous l'envisageons et qui, pour les villes à octroi, constituera compensation (1). Il les leur abandonnera, mais il y mettra, comme nous l'avons dit, la condition d'un taux maximum (2), et ainsi, sans vexation, sans écrasement d'une partie des contribuables, ces villes pourront rétablir dans une certaine mesure l'équilibre compromis de leurs finances. Pour le reste, elles se trouveront averties de pratiquer l'économie, de ne pas trop multiplier les exemptions d'impôt électorales ; elles ont d'ailleurs dans leurs entreprises municipales, dans le développement de leur domaine industriel, une perspective d'autres compensations indéfinies. Et si, en attendant, l'abolition de l'octroi risque de les laisser, malgré tout, en déficit, qu'est-ce qui les force, après tout, à précipiter cette abolition ? (3).

(1) En faveur de l'abandon aux communes, comme compensation, de l'impôt sur la propriété bâtie, voy. Berthélemy et Fleury-Ravarin, cités plus haut. M. Fleury-Ravarin y ajoute l'abandon des portes et fenêtres et de partie des patentes. — M. Elie Jacques, *Les octrois municipaux*, 1899, admet aussi que l'Etat devra abandonner aux communes une part de ses ressources.

(2) Conf. Berthélemy, *loc. cit.*

(3) La plupart des nations d'Europe ont supprimé leurs octrois. D'autres, comme les Etats-Unis, l'Ecosse, la Grèce, la Turquie, n'en ont jamais eu. En Belgique, l'Etat a considéré que, la prospérité générale étant intéressée à la suppression des octrois, il devait y aider. Il a créé un fonds communal réparti chaque année au prorata du principal des contributions foncière bâtie, personnelle-mobilière et patentes et alimenté par un prélèvement sur le produit des postes, les droits d'entrée sur les cafés et les droits d'accise sur les vins et eaux-de-vie de l'étranger, les eaux-de-vie indigènes, les bières, les vinaigres et les sucres ; P. Leroy-Beaulieu, *Traité de la science des Finances*, t. I, p. 743.

§ 6. — Les prestations

La question des prestations, qui intéresse une autre catégorie de communes, prête à des observations analogues.

On sait combien est disproportionné, dans son application, cet impôt qui continue la corvée de l'ancien régime. (1). Conservé sous ces quatre formes, prestations d'hommes, prestations de chevaux, prestations de bœufs, mulets et ânes, prestations de voitures, et affecté à l'entretien des divers chemins vicinaux, il demande mêmes tâches ou mêmes sommes — selon qu'il s'acquitte en nature ou en argent — aux riches et aux pauvres ; il frappe l'agriculture dans ses instruments de travail ; dans certains cas même, il aboutit à faire contribuer les gens deux fois pour la même cause. (C'est ce qui arrive, par exemple, pour les propriétaires de chevaux et de voitures qui sont imposés : 1° comme patentés les employant à leur industrie ; 2° comme prestataires).

Le fonctionnement de l'impôt ne se fait pas, d'ailleurs, sans erreur ni difficulté. Les rôles oublient en moyenne, dit M. Zolla (2), la moitié des hommes de 18 à 60 ans qui devraient y être assujettis. Enfin, la loi ayant négligé de donner des ressources pour employer la prestation en nature et n'ayant pas prévu l'acquit sous forme de fourniture de matériaux, il en résulte que, là où l'option se fait en faveur de l'acquit en nature, les maires et les agents voyers souvent n'en ont pas l'emploi.

On a donc pensé à supprimer les prestations et à les remplacer — comme toujours — par les centimes addi-

(1) Voy. Gasquet, *Précis des institutions politiques et sociales de l'ancienne France*, t. I, p. 345.

(2) Dans *Rev. pol. et parl.*, octobre 1896.

tionnels. Déjà, sous la monarchie, Turgot avait essayé pour la corvée d'une semblable conversion en impôt d'argent (1). Il ne faudrait pas cependant que, là encore, le remède apparût pire que le mal. Le calcul établit que, dans certaines communes, la quantité des centimes de remplacement s'élèverait jusqu'à 125 ou 150. Ce serait, pour une partie des imposés, l'étranglement sans phrases, l'obligation de fuir vers des lieux moins pestiférés ; et c'est pourquoi les conseils généraux, consultés, se sont prononcés à une grande majorité pour le maintien des prestations (2).

Peut-être finira-t-on par adopter la combinaison à laquelle se sont arrêtées l'Allemagne, l'Autriche, la Hollande et qui laisse le vote des prestations ou de centimes au choix des communes (3). Mais cette combinaison — toute appréciation du système des centimes additionnels mise à part — nous semble appeler un complément qui sera l'abandon des prestations à ces communes. Leur emploi naturel est, en effet, sur les chemins communaux plus encore que sur les chemins de grande vicinalité. Il faut se les représenter fonctionnant au village, entre gens de culture, prêts à des tâches dont ils aperçoivent l'utilité immédiate pour leurs travaux de champs et la circulation. Les tâches se traitent à l'amiable. L'exécution a lieu de préférence en hiver, dans le répit du travail agricole. Rien là qui soit de nature à léser sérieusement une population. C'est en se réglant ainsi, en milieu rural, de façon patriarcale pour ainsi dire, qu'elles ont chance plutôt d'être proportionnées aux facultés de chacun.

En tous cas il convient de conserver à l'impôt des prestations ce même caractère amiable dans son emploi

(1) Gasquet, *loc. cit.*
(2) Voy. rapport Dupuy-Dutemps, 27 juin 1891, ann. Ch., p. 1.534.
(3) *Ibid.*

sur les voies départementales. On pourrait, à cet effet, grouper le contingent à fournir au département et l'imputer globalement à la commune, en laissant à celle-ci toute latitude pour en régler le détail entre l'agent voyer d'une part et ses administrés de l'autre. Et loin de précipiter l'abolition de cette forme d'impôt, nous demanderions plutôt, dans l'hypothèse où le département deviendrait attributaire de l'impôt sur la propriété non bâtie, que les agents voyers fussent autorisés à le remplacer, dans des proportions déterminées, par des tâches et fournitures de matériaux traitées aussi de gré à gré avec les contribuables.

§ 7. — Budget cantonal et caisses cantonales

Résumons ce qui précède.

Nous avons constaté l'iniquité du système fiscal qui fait reposer l'existence des départements et des communes sur les centimes additionnels aux quatre contributions directes. Nous y avons vu également un obstacle à la création du canton, à tel point qu'il faudrait presque y renoncer si elle ne devait, au contraire, fournir une occasion de réformer ce système.

La réforme, nous l'avons cherchée dans une décentralisation générale des impôts directs, en nous guidant sur des publicistes et des financiers autorisés. Il nous a paru que la contribution sur la propriété non bâtie revenait naturellement au département, la contribution sur la propriété bâtie, la contribution mobilière remaniée et les prestations aux communes, et que l'Etat devait, en principe, se suffire avec ses contributions indirectes, les taxes sur les valeurs mobilières et les successions, et ses monopoles, qu'en tous cas son contingent devait être prélevé sur le revenu global des

communes. De l'impôt personnel, de la contribution mobilière, nous avons admis qu'il fallait n'user qu'avec une extrême prudence. Quant aux contributions des patentes et des portes et fenêtres, nous les avons supposées abolies.

L'Etat cessant ainsi de s'occuper de perceptions directes, nous avons pu faire de lui, en cette matière, un arbitre : par la loi annuelle de finances, il fixera un taux maximum aux contributions qu'il aura abandonnées, toutes transformées à cet effet en impôts de quotité ; il garantira les contribuables contre l'arbitraire dans l'établissement des rôles ; et ainsi se trouvera réalisée, dans la mesure du possible, la péréquation générale de l'impôt.

Mais comment alimenter le budget cantonal ? A cet effet, nous avons indiqué trois catégories de ressources : 1° des taxes ou une part sur des taxes ou des produits à déterminer ; 2° les revenus que le canton se créera en augmentant son domaine propre, en développant ses services et entreprises publics ; 3° une part à prélever sur le revenu global des communes ; de ces diverses ressources les unes, les taxes spéciales, s'établissant par rôles et sur quotité fixe, la dernière étant fixée par la loi, et les autres étant naturellement variables. En dehors de ces trois catégories, nous avons posé la nécessité du consentement des communes à l'impôt, car nous avons reconnu l'inconvénient d'autoriser les conseils cantonaux à voter directement cet impôt.

Le budget cantonal, dans ces conditions, prend à nos yeux un caractère particulier, nous obligeant à le distinguer nettement, dans sa forme même, du budget communal. Ses recettes n'étant pas extensibles au gré de ceux qui le gèrent, il devient indispensable, pour mettre les services cantonaux essentiels à l'abri de

l'insuffisance ou des variations de leur rendement annuel, de créer à ces services des fonds de réserve ou de dotation. C'est la généralisation du principe appliqué dans les budgets communaux aux recettes de vicinalité. On sait que ces recettes, qui sont aussi limitativement déterminées dans la loi, au lieu de tomber, comme les autres ressources non employées, en *fonds libres* à chaque fin d'exercice, sont conservées et reportées en fonds vicinaux sur l'exercice suivant. Elles y forment une disponibilité générale, une réserve utilisable seulement pour leur objet spécial. Il en serait de même au budget cantonal. Le principe du budget communal est l'*annualité*, la *clôture des crédits;* il dépense ou est censé dépenser chaque année les excédents de l'année précédente ; il constitue une administration de l'impôt. Le budget cantonal et ses sous-budgets, économisant ces excédents, les plaçant en rentes, en immeubles, en entreprises et fondations, constitueraient plutôt l'*administration d'une fortune*. L'idée de *budget* se complète ici par l'idée de *caisse*. Chaque service essentiel aurait sa caisse spéciale et le canton sa caisse générale.

Le canton épargnerait, il capitaliserait. Si l'on veut bien se reporter à nos précédents développements, et notamment à ceux des chapitres V et VI relatifs à l'organisation de ses services, on verra qu'à côté de ceux d'entre eux que nous constituons en *établissements publics*, sur le modèle de nos bureaux de bienfaisance ou d'assistance et de nos hôpitaux-hospices, d'autres doivent rester dans la main du conseil cantonal, quoiqu'ils soient susceptibles aussi d'avoir leur existence et leur personnel d'exécution propres, les chemins, par exemple, et l'hygiène. Les caisses des services cantonaux seraient donc de deux sortes : les unes, administrées en dehors du conseil cantonal, mais sous sa surveillance et sous condition de son avis sur leurs comptes

et budgets annuels, les autres administrées par lui directement. La caisse générale du canton, se plaçant à côté, ou plutôt au-dessus des unes et des autres, leur servirait d'auxiliaire. Et, de même que l'Etat dispose chaque année d'un fonds de subvention pour les départements obérés (1) et que le département vient en aide aux communes pauvres, de même nous concevons le canton venant en aide à la fois à ces communes et aux établissements et services cantonaux les moins bien dotés, au moyen de cette caisse constituée en réservoir central.

Les budgets municipaux portent, en matière vicinale, application d'un autre principe intéressant à noter, celui de la *spécialité de la taxe* correspondant à la *spécialité de l'emploi* : la prestation et les centimes vicinaux ordinaires ou extraordinaires s'y équilibrent avec la dépense vicinale ; la prestation s'annonce aux contribuables par la publication de rôles et la remise de feuilles d'avertissement distinctes. Ce procédé a le mérite de la loyauté : le contribuable est averti de la destination du sacrifice exigé de lui. Il ne croit pas payer uniquement pour grossir un bloc contributif abandonné à la fantaisie municipale. Le même principe, du reste, se retrouve fréquemment dans l'administration locale à l'étranger, en Angleterre (2), aux Etats-Unis (3), en Prusse même. Il a présidé à l'origine de nos contributions directes (4). Nous pourrions dire

(1) Loi du 10 août 1871, art. 58, § 7.

(2) Taxe des pauvres, taxe de comté, taxe de bourg, taxe de police. taxe d'éclairage, etc. Chez nous, elles sont l'exception (pavage, trottoirs, etc.) ; P. Leroy-Beaulieu, *Traité de la science des finances*, p. 712. On a parlé d'appliquer ce système à l'Algérie.

(3) Claudio Jannet, *Les Etats-Unis contemporains*, t. I, p. 278.

(4) La taille fut établie d'abord pour servir exclusivement à la solde de l'armée ; elle fut ensuite employée à toute dépense et devint la principale ressource du Trésor ; Gasquet, *loc. cit.*, t. I, p. 336.

que nos budgets communaux en portent trace encore dans les recettes et crédits qui s'inscrivent pour le salaire des gardes champêtres, pour la création des bourses et des chambres de commerce, pour le cadastre, si le moyen employé n'était invariablement celui des centimes additionnels, qui n'en fait qu'un artifice d'écritures.

Y a-t-il lieu de reproduire ce système pour certaines taxes cantonales ? Peut-être. La spécialité des taxes, malgré ses avantages moraux, a l'inconvénient de compliquer l'administration (2), et, quand ces taxes sont de nature uniforme comme les centimes additionnels, on ne voit pas quel sens elle peut bien offrir à l'esprit ; le besoin d'unité et de simplicité doit tourner plutôt l'évolution fiscale vers l'incorporation de toutes recettes et de toutes dépenses en un seul ensemble. Il faut reconnaître toutefois que, lorsqu'il s'agira de dépenses nouvelles, la spécialité — c'est-à-dire, en fait, la délivrance de feuilles d'imposition distinctes — aura sa raison d'être ; elle peut constituer, pour ceux qui voteront ces dépenses aussi bien que pour ceux qui les paieront, un avertissement salutaire. Nous admettons donc que le législateur la prescrive exceptionnellement, comme condition d'autorisation de certaines perceptions locales.

En tous cas, nous pouvons, pour le canton, nous tenir ferme au système de la *spécialité de l'emploi*. Combiné avec celui des caisses, il serait un acheminement vers des abolitions partielles de l'impôt. Toute caisse, en effet, tendant, dans ce double système, à constituer une fortune, tout service doit tendre à se suffire avec cette fortune. Et cela est vrai des caisses cantonales comme des caisses communales et départementales. L'Etat lui-

(1) Elle tend plutôt à disparaître en Angleterre ; P. Leroy-Beaulieu, *loc. cit.*

même, quand il a voulu créer de nouveaux services et leur assurer vie, a cherché souvent à les doter puissamment, et a dû pour cela recourir à la fondation de caisses à fonctionnement indépendant (caisse des musées, caisse de retraites pour la vieillesse, caisse des accidents, etc.) Il en fondera d'autres encore dont la destination sera de même de se suffire tôt ou tard. Et, quelle que soit l'opinion à se faire sur certaines conséquences économiques de cet enrichissement, sous la forme capitalisante qui s'offre à notre esprit (1), du moins pouvons-nous dire qu'il implique aussi dans l'avenir des abolitions partielles de l'impôt, convergeant vers son abolition générale.

(1) Voy. les observations du chapitre suivant, § 5.

CHAPITRE X

LE CANTON ÉCONOMIQUE

A ceux qui rattachent l'évolution économique des sociétés à des causes d'ordre purement matériel, aux besoins nutritifs, au travail, au commerce, aux inventions techniques, il peut paraître excessif qu'on attribue au canton, simple rouage politique et administratif parmi d'autres, la possibilité d'une influence sur notre richesse et nos destinées sociales que manifestement n'ont exercée ni l'arrondissement ni le département. Comment en effet la production de la richesse publique et sa répartition dépendraient-elles, même partiellement, de quelques textes de loi qui auront installé diverses autorités administratives ou délibérantes en trois mille chefs-lieux de canton ?

Cette thèse surprend un peu, et pourtant elle n'a rien d'incompréhensible, si l'on veut bien tenir compte des deux considérations suivantes : la première, que le canton, tel que nous l'avons supposé constitué, ne ressemblant en rien au pâle arrondissement, sera plutôt une forme de commune et, en fait, emmêlera ses services avec ceux des communes composantes ; or on ne saurait refuser à l'ensemble des services communaux, si faiblement qu'ils s'imprégnent d'utilité ou de charité publiques ou qu'ils s'industrialisent, tout rapport avec l'économie sociale ; —

la deuxième, que l'effet des institutions ne doit pas être étudié seulement dans leur charte officielle et dans leur objet légalement défini, mais aussi dans toutes les œuvres, dans toute l'activité dont elles deviennent le centre ou le prétexte.

Il est certain *a priori* qu'une organisation du canton, combinée, comme nous le demandons, avec une réforme de la justice, de l'enseignement populaire, de l'assistance publique, du cadastre, de l'impôt, etc., agirait déjà, par cela seul, sur la puissance productive de la nation, sur le régime de la propriété, sur « les affaires » même ; car, dans le domaine de la sociologie, tout se tient ; un meilleur agencement de l'instruction publique, une meilleure justice importent autant à la prospérité générale qu'une loi de douanes ou d'assurance ouvrière. Il n'y a pas de séparation a établir entre ce qu'on est convenu d'appeler les phénomènes économiques et les autres phénomènes de la vie collective.

A ne considérer le canton nouveau qu'au point de vue politique, nous dirons encore qu'il suffit qu'un semblable organisme fonctionne dans une société pour qu'il y exerce à quelque degré une attraction, qu'il y produise une coagulation d'intérêts. La vie économique se porta toujours plus ou moins vers les points où siégeait l'autorité. Plus d'une ville, avant de devenir une expression industrielle, commença comme centre administratif. Le canton, que nous envisageons comme un équivalent politique et administratif de la ville, peut fournir — et cela dépend de la cohésion générale et des institutions que nous saurons lui donner — une carrière, sinon analogue, du moins proportionnellement analogue. Il influera à la fois par les actes de ses corps représentatifs et par les initiatives individuelles et les libres associations auxquelles il donnera l'éveil.

On a vu d'importants progrès économiques résulter

d'une disposition légale très simple. Dans la discussion de la loi du 21 mars 1884 sur les syndicats professionnels, M. Oudet demanda et obtint l'insertion d'un article concernant l'agriculture. Cet article passa presque inaperçu, et cependant le magnifique essor qu'ont pris les syndicats agricoles y était contenu par avance. Pourquoi tel autre article de loi, celui, par exemple, qui donnerait naissance aux caisses cantonales, ou celui qui instituerait, en les munissant de pouvoirs et attributions convenables, des chambres de commerce ou d'agriculture au canton, ne produirait-il pas des effets sociaux aussi décisifs ?

§ 1. — Le canton agricole

C'est à l'agriculture peut-être, aux associations et institutions qui lui sont devenues nécessaires, que le cadre cantonal paraît le mieux s'ajuster.

Nous venons de parler des *syndicats agricoles*. Remarquons d'abord, en ce qui les concerne, que leur rayonnement moyen ne dépasse guère l'étendue d'un ou deux cantons. Pour leurs assemblées et leurs conférences de vulgarisation, pour le groupement de leurs commandes et de leurs livraisons, la formation par arrondissement répond insuffisamment à leur objet. Il est bon que leurs membres se connaissent entre eux, qu'ils puissent se rencontrer aux mêmes lieux de marché et établir une communauté d'idées, que, pour se rendre au siège social et aux gares de livraison des machines et engrais que le syndicat leur procure et en revenir, ils n'aient pas à dépenser plus d'une matinée ou d'une après-midi. Un syndicat, sans doute, aura toujours tendance à étendre ses relations et ses affaires ; il passera des marchés d'autant plus avantageux qu'ils porteront sur de plus

gros chiffres. (1) Mais l'unité de gestion et l'unité du centre de réunion et d'approvisionnement ne lui sont pas moins indispensables. L'extension sur de grands espaces est l'affaire plutôt d'associations du second degré, *d'unions* (2) qui englobent les syndicats d'un département ou d'une région, mais en laissant aux petits groupes locaux leur individualité propre.

La loi du 5 novembre 1894, qui a achevé de donner aux syndicats agricoles leur physionomie distincte, en dehors des syndicats professionnels ouvriers ou patronaux de l'industrie, et qui leur a permis les opérations banquières entre leurs membres, les considère implicitement comme des groupements cantonaux dans son article 5 qui les place sous le contrôle du juge de paix combiné avec celui du tribunal de commerce. Et l'on comprend en effet que, normalement, ces syndicats, comme toute banque populaire agricole en général, ne puissent ajouter leur signature à celle des cultivateurs sur le papier que ceux-ci présentent à l'escompte qu'à la condition de fonctionner aussi près d'eux que possible. Il en sera de même pour la Banque centrale que plusieurs ont proposé de créer (3) et pour les caisses régionales dont M. Méline a fait adopter le principe : il leur faudra s'appuyer sur des associations locales. Il ne s'agit pas, dit très bien M. Mir, d'accumuler « en un établissement central de grandes masses de capitaux qui n'iront alimenter qu'avec la plus grande répugnance des localités inconnues. Le crédit agricole doit s'organiser par en bas d'abord, et non par en haut » ; il implique l'existence en chaque canton, sinon en chaque commune, d'un *jury de*

(1) Claude Silvestre, *Monographie de l'Union du Sud-Est des syndicats agricoles.*

(2) Telles l'*Union du Sud-Est*, englobant dix départements, l'*Union de Paris*, etc.

(3) Propositions Codet, Prevet, etc.

classement (1). M. D. Zolla dit de son côté : « C'est dans chaque canton qu'il faudrait établir une petite banque qui fonctionnerait comme une caisse d'épargne et de crédit, avec un comité d'escompte. » (2) Les *caisses rurales* du type Raiffeisen ont réussi en Allemagne et en Italie parce qu'elles étaient fondées pour une circonscription limitée, commune ou groupe de petites communes (3). Les sociétés de crédit, fondées pour l'escompte du papier agricole, qui se sont étendues sur un plus grand espace, tel que l'arrondissement, ont dû, pour décider sur les demandes de prêts, subdiviser leur juridiction ; elles ont sous-créé des conseils d'escompte cantonaux (4).

Le principe sera le même si les caisses d'épargne, par l'intermédiaire ou non d'une caisse d'épargne centrale, comme en Belgique, reçoivent l'autorisation de prêter aux syndicats et aux banques rurales ou *sociétés coopératives de crédit agricole* (5), ou encore si la loi vient mobiliser la propriété foncière, c'est-à-dire permettre aux propriétaires de créer sur leurs terres des créances hypothécaires qu'ils négocieront comme des billets : les signatures ne se feront accepter, les titres ne pourront circuler que grâce à l'endos, tout au moins au visa d'un contrôle local.

De même encore, en matière d'assurance du bétail, l'expérience a démontré, dit M. de Rocquigny, que la mutualité la plus efficace est celle des petites sociétés locales où chaque personnalité assurée est connue, où

(1) Rapport sur le projet présenté par M. Méline ; *Journ. Off.* 1892, ann. ch. 2036.

(2) Dans *Rev. pol. et parl.* janvier 1897, p. 166 et oct. 1897, p. 205.

(3) En faveur des caisses rurales de ce type, voy. L. Durand, *Le crédit agricole en France et à l'étranger* ; Paris 1891 ; voy. ausssi Dufourmantelle, *La question du crédit populaire*, dans *Rev. pol. et parl.*, oct. 1897, p. 119.

(4) Telles les associations des arrondissements de Poligny, de Senlis.

(5) Eug. Rostand, *L'action sociale par l'initiative privée*, t. I, p. 108, sq.

une surveillance étroite peut être exercée sur les pertes dont elle demande la réparation (1).

Ce n'est guère que sous forme cantonale également qu'il est possible d'installer, en milieu rural, les *entrepôts agricoles* ou *docks-greniers* servant à gager le crédit agricole. La loi du 18 juillet 1898, qui a autorisé le gage sur les produits dont le cultivateur conserve la garde, place cette opération au chef-lieu de canton ; elle fait tenir par le greffier de la justice de paix le registre à souche sur lequel s'inscrit la déclaration des objets constitués en gage et dont une feuille détachée formera le warrant avec lequel le cultivateur réalisera son emprunt. Par le même greffier elle fait aviser le propriétaire.

Ainsi tout nous ramène à l'idée d'une organisation locale de petit rayon, mais de rayon dépassant celui de la commune ; quoi qu'il en soit d'ailleurs du principe même de ce crédit agricole dont quelques-uns — mais nous n'avons pas à examiner ce point — contestent la praticabilité dans les conditions banquières (2).

D'autres réformes intéressant l'agriculture pourront faire l'objet de dispositions légales, qui supposent aussi l'existence d'un champ d'expérience local, mais d'un champ dépassant le plus souvent l'orbite de la commune.

Telles les associations d'assurances qu'on modèlerait sur les associations syndicales établies par les lois du 21 juin 1865 et du 22 décembre 1888. Ces associations, où se mêle un principe de contrainte, supposent, non seulement la constitution de caisses alimentées par des centimes additionnels ou quelque autre ressource contributive que fournirait un groupe de communes, mais

(1) De Rocquigny, les *assurances mutuelles contre la mortalité du bétail*, 1898. On comptait, en 1898, en France, 1300 environ de ces petites mutuelles, assurant le bétail d'environ 100.000 cultivateurs pour une 60[ne] de millions de fr. et une 10[ne] de sociétés plus importantes en assurant 20.000 pour 40 millions.

(2) Zolla, dans *Rev. pol. et parl.*, janvier 1897.

encore une intervention d'autorité locale assurant, soit la perception des cotisations individuelles et la réception des déclarations de sinistres et des diverses demandes et réclamations auxquelles donnera lieu le fonctionnement de l'assurance, soit simplement la surveillance de ce fonctionnement. Or, il est certain que les maires et conseillers municipaux de village auxquels on fait appel ne sont nullement préparés pour la plupart à de semblables tâches, et l'on conçoit aussi qu'elles ne puissent être exécutées ni dirigées de trop loin. A plus forte raison si la loi rendait l'assurance agricole obligatoire : il faudrait, avec le système actuel de gouvernement local, en laisser le détail d'application aux municipalités (1), qui s'en acquitteraient probablement assez mal.

Le canton reste ici le centre normal. Et il le serait de même encore si l'on en venait à demander que les pouvoirs locaux instituassent des dépôts d'échantillons, des champs ou jardins d'expérience, des analyses chimiques de terres et d'engrais, ou — poussant résolument jusqu'au socialisme agricole — qu'ils fussent autorisés à faire des approvisionnements d'engrais et de semences, des acquisitions de matériel agricole, batteuses, moissonneuses, etc., pour les procurer ou les prêter aux cultivateurs. Quoique les opérations de ce genre concernent, en principe, les associations libres et les syndicats et que l'intervention de la collectivité, en cette matière comme en d'autres, se comprenne plutôt sous forme de subventions — pour assurer, par exemple, la participation des plus humbles, — elles n'en sont pas moins, moyennant préparation des esprits, dans l'ordre des choses possibles. Or, il est clair que le plus souvent les communes isolées y échoueraient et que leur association seule permettrait

(1) Prop. Emile Rey et Lachièze, 6 mai 1898, confiant l'établissement de cette assurance aux conseils municipaux. Contre cette assurance par l'Etat, voy. les objections de M. de Rocquigny, *loc. cit.*

une exploitation fructueuse et fournirait le personnel de direction nécessaire.

Il est en tous cas un moyen d'intervention pouvant dispenser de tout autre et qui, en matière agricole, combinerait heureusement l'action légale et les libres initiatives, nous voulons parler des *chambres cantonales d'agriculture.*

Il existe bien déjà, ou du moins il devrait exister, de par le décret du 25 mars 1852, des chambres d'agriculture aux chefs-lieux d'arrondissement. Ces chambres, dont les membres, à raison d'un par canton, sont à la nomination du préfet, n'ont été investies que d'attributions consultatives, et, soit pour cette cause, soit parce que l'arrondissement frappe de stérilité toute institution qui le touche, elles ont cessé peu à peu de fonctionner. Dans beaucoup d'arrondissements même, elles ont disparu. De sorte que l'agriculture, en fait, ne se connaît comme représentation que ses douze cents *comices* ou *sociétés d'encouragement* libres (1), avec lesquels nous ferons entrer en compte, si l'on veut, les bureaux de ses *syndicats professionnels.*

Or rien n'est banal comme un comice. Une bonne moitié des membres de ces sociétés n'ont généralement, on le sait, rien de commun avec l'agriculture. Ils en font partie par devoir de position ou par ambition politique, pour y former coterie, ou sans savoir pourquoi, simplement pour être agréable à quelqu'un qui les a sollicités et parce qu'il n'en coûte qu'une cotisation minime (2). Banquets, discours, rapports toujours élogieux, expositions où reviennent figurer toujours les mêmes machines et suivies invariablement d'une débauche de médailles, voilà le train ordinaire de leur existence. Mais d'une organisation d'intérêts, d'une expression permanente des besoins et

(1) Loi 25 mars 1851.

(2) Voy. rapport Emile Chevallier, 30 juin 1896, ann. ch. dép. 1974.

des vœux du monde de la terre, nulle trace ne reste après ces cérémonies qui font se rencontrer un instant des hommes venus des points les plus opposés d'une région ou d'un arrondissement et les rendent à leur isolement le lendemain. Les petites sociétés cantonales d'agriculture et d'horticulture, où tout se passe entre dix ou douze cultivateurs ou jardiniers, reproduisant à concours fixes les mêmes échantillons pour s'en récompenser réciproquement, ne peuvent passer non plus pour des organes sérieux d'une action commune. Parviennent-elles à concentrer quelques ressources, elles ont conscience de l'inutilité de leur chercher un emploi durable, de les appliquer à des fondations et des œuvres qu'affecterait leur propre instabilité ! Elles les thésaurisent ou les gaspillent, avec le même égoïsme dans les deux cas, sans que leur existence se manifeste autrement que par les concours qu'elles organisent et les prix et congratulations qui s'y échangent entre leurs membres. Voyons dans ces comices et sociétés le présage, l'ébauche, à la rigueur, d'une représentation agricole, mais ne comptons que sur le principe électif et la loi pour organiser cette représentation.

Cette vérité semble reconnue, du reste, aujourd'hui et la discussion ne porte plus que sur la circonscription convenable aux futures chambres d'agriculture, département, arrondissement ou canton, et sur le caractère plus ou moins complet d'établissements publics à leur conférer.

Le conseil supérieur de l'agriculture s'est prononcé pour les chambres cantonales. Il apparaît, en effet, que les chambres d'arrondissement, trop restreintes en un sens, ne seraient pas, en un autre, assez localisées pour recueillir efficacement la collaboration ni susciter le zèle de tous, ni pour constituer le moyen d'action, l'outil indispensable à l'esprit d'entreprise qui doit les animer.

Les chambres cantonales répondraient à ce desideratum, sans exclure pour cela l'existence des chambres départementales, dont la création s'agitait dès 1840 et fut même un moment décidée par une loi du 20 mars 1851 (1); elles l'appelleraient au contraire (2). Et, par exemple, la loi pourrait remettre aux chambres cantonales, élues au scrutin de liste par les propriétaires de fonds ruraux, les cultivateurs, les ouvriers agricoles et les sociétés du canton, l'élection de ces chambres départementales, lesquelles formeraient elles-mêmes le collège électoral du conseil supérieur.

MM. Méline, Emile Chevallier, de Pontbriant, Viger, tout en prenant le canton pour unité électorale, préfèrent le groupement par arrondissement. Ils objectent que les petites assemblées locales manquent de force et de vie, qu'elles s'isolent trop volontiers (3), qu'« instituer une chambre d'agriculture au canton, ce serait émietter à l'excès la représentation agricole et par conséquent diminuer la valeur des consultations » (4). L'insignifiance des chambres cantonales est à craindre, en effet, si l'emploi de leur temps doit se borner légalement à des vœux, à des avis, à des consultations, si on leur refuse, comme on paraît vouloir le faire (5), le droit d'entreprendre des travaux, d'ouvrir des magasins et des docks, de suppléer en un mot, dans la limite de leurs facultés et sur le modèle à peu près des chambres de commerce, à l'action

(1) Loi que le décret du 25 mars 1852 sur les chambres consultatives d'arrondissement abrogea. Pour l'historique de cette question, voir le rapport de M. Em. Chevallier et l'exposé des motifs du projet Viger, dans *Journ. Off.*, ann. ch. dép. 1898, n° 336.

(2) Comme dans la proposition de MM. Calvet et Labiche au Sénat, qui ne crée au canton que des *comités cantonaux* réduits à trois membres et ne donne la personnalité civile et un budget qu'aux chambres départementales ; ann. Sénat 1896, n° 11, et rapport de M. Isaac, même année, n° 96.

(3) Exposé des motifs de prop. Méline, ann. ch. 1898, n° 155.

(4) Rapport Em. Chevallier.

(5) *Ibid.*

des syndicats agricoles, absents ou trop bornés en leurs opérations. S'étiolant dans une atmosphère aussi confinée, elles n'offriront bientôt plus d'intérêt pour personne. Mais les chambres d'arrondissement en auront-elles davantage ? Et comment espérer d'une représentation agricole un travail sérieux et des réunions fréquentes, sans la facilité des déplacements pour leurs membres, sans la connaissance habituelle qu'ils doivent avoir les uns des autres et qui ne peut s'établir qu'au chef-lieu de canton, siège des administrations locales et lieu de marché ?

Une objection plus grave a trait aux centimes additionnels. On sait que l'existence et les opérations des chambres de commerce reposent en partie sur cette ressource fiscale : des centimes spéciaux s'ajoutent à la patente des commerçants compris dans le ressort de ces chambres. Or, les partisans des chambres d'agriculture d'arrondissement répugnent à user pour elles d'un moyen contributif analogue, qu'il faudrait faire peser sur la propriété non bâtie agraire. Ce serait, disent-ils, employer l'impôt à subventionner des opérations qui relèvent plutôt des syndicats agricoles ; et c'est pourquoi nous les voyons si timides sur les attributions de ces chambres. Et nous leur accordons, en effet, que si la pratique des centimes additionnels est mauvaise, employée pour les communes, si elle est pire encore appliquée sur l'impôt des patentes au profit des chambres de commerce, ce n'est pas pour la reprendre au profit des chambres d'agriculture, soit arrondissementales, soit cantonales, en la faisant porter sur un autre impôt qu'on a commencé d'alléger au contraire. Nous n'y voyons pas cependant un motif de refuser tout essor à ces chambres dont l'action pourrait être si féconde.

Elles ne peuvent rien sans un budget, sans doute, et ce budget ne doit pas être emprunté à l'impôt. Mais au

moins qu'on les laisse le constituer quand elles en auront la possibilité financière. Leurs dépenses de bureau seront peu de chose, et les cantons, les communes fourniront aisément les locaux et les imprimés nécessaires. Le reste, elles le devront d'abord aux subventions qui leur seront allouées volontairement par les conseils municipaux et les conseils cantonaux, par les conseils cantonaux surtout, et c'est la raison qui nous fait subordonner leur création à celle de ces conseils. Elles le devront ensuite à leur initiative et à leur industrie propres, c'est-à-dire aux fondations, aux services qu'elles créeront et aux péages et rémunérations qui s'y attacheront. Elles peuvent devenir ainsi les organes d'un socialisme rural, mais ce socialisme, il appartiendra à chacune d'elles et aux pouvoirs locaux qui les verront fonctionner sous leurs yeux d'en mesurer la dose aux besoins et aux dispositions d'esprit de leurs commettants.

§ 2. — Institutions locales industrielles

Ce que nous venons de dire de l'agriculture nous dispense de développements sur la possibilité de donner au commerce et à l'industrie une représentation et une série d'institutions propres dans le cadre de la commune et du canton. L'ordre d'idées est le même. Les deux organisations peuvent être conçues, soit parallèles, soit fusionnées, selon leur importance locale respective. Leur fusion, dans beaucoup de cantons où leur isolement laisserait l'une ou l'autre trop faible, paraîtra d'autant plus naturelle que la distinction se sera plus effacée entre l'industrie et l'agriculture industrialisée, entre le commerçant ou l'ouvrier et le paysan et que la législation aura cessé d'appliquer aux « métiers » des exigences fiscales et un régime juridique à part.

La loi du 9 avril 1898 a prescrit qu'il y aurait au moins une *chambre de commerce* par département. Elle a posé ainsi un principe excellent, mais dont l'application, dans ce seul cadre du département, peut ne pas répondre à tout ce qu'on en attend. Car nous n'oserions garantir que les commerçants et industriels des petites localités ne seront pas dominés par la crainte de voir leurs intérêts absorbés dans celui des négociants maîtres du chef-lieu, et peut-être le plaisir de savoir leurs élus assis, au loin, autour d'un tapis vert, pour recueillir et commenter des renseignements commerciaux plus ou moins utilisables et formuler des vœux généralement stériles, leur paraîtra-t-il bien chèrement payé par les 10 ou 15 pour cent ajoutés — c'est le prix habituel d'une chambre de commerce — au principal d'une patente qui déjà les accable. Nous ne nous figurons pas, d'un autre côté, des chambres départementales créant des services et établissements tels qu'entrepôts, magasins généraux, salles de vente, musées commerciaux, bourses, écoles professionnelles, qui rentrent dans l'objet de l'institution des chambres de commerce, et tous les patentés de leur ressort profitant également de ces opérations. Les plus favorisés ou les seuls favorisés seraient les commerçants et industriels du chef-lieu et des localités avoisinantes, ce qui permet de croire que, pour ne mécontenter personne, elles devront se borner à un rôle consultatif. Elles tiendront des réunions de pure forme où se satisferont quelques vanités, mais les œuvres fécondes resteront réservées, comme par le passé, aux chambres de commerce des grandes villes et des ports de commerce. On l'a senti ; la loi de 1898 semble avoir été accueillie sans enthousiasme ; beaucoup de communes, interrogées sur leur participation aux frais d'installation, de location de locaux et d'entretien de la chambre départementale, ont répondu négativement.

Mais il en serait autrement, sans doute, si la loi établissait un lien entre les chambres de commerce et d'industrie départementales et des organisations locales assurées d'une vie propre. On conçoit qu'un canton, comme une ville, puisse avoir intérêt, par exemple, à la construction de quais et de magasins et à une entreprise de chargement et de déchargement près d'une gare ou le long d'une rivière pour ses carrières, pour ses fours à chaux et à plâtre, ses briqueteries, etc., ou pour l'expédition des bois et charbons, des betteraves, des vins, des cidres et autres productions de son sol, ou pour les approvisionnements et les expéditions de ses usines et fabriques. On conçoit également qu'il veuille fonder des cours professionnels spéciaux à une ou à des industries dominantes dans son petit rayon, ou qu'il ait une clientèle toute prête pour des distributions de force motrice captée ou fabriquée sur son territoire. Ces sortes d'entreprises sont habituelles à nos principales chambres de commerce ; dans certaines villes, les affaires, le mouvement, la richesse semblent ainsi reposer entièrement sur elles. Mais quand l'utilité en serait plusieurs fois démontrée pour ce canton, quand la réussite même et le gain en seraient assurés d'avance, une chambre de commerce de département et même d'arrondissement les jugera toujours trop particulières pour gager la dépense qu'elle nécessite et y intéresser tous les patentés de son ressort. Il y faut une intervention plus restreinte, un organisme local que la loi n'a pas prévu.

Nous savons bien que, dans l'état actuel, il n'est pas interdit à plusieurs communes, trop dénuées isolément, mais fortes par leur association, de constituer des chambres ayant de semblables objets. Des facilités nouvelles seront certainement accordées, à cet effet, dans la loi (1) à

(1) Il pourrait suffire de la simple autorisation préfectorale. Voy. rapport de M. de Kerjégu à la commission de décentralisation, *Journ. Off.*, 30 sept. 1895.

la libre initiative des commerçants et des industriels qui, d'un autre côté, invoqueront rarement en vain l'appui des municipalités. Des chartes même leur concéderont des parties du domaine public, des ententes seront permises entre chambres, et de là tout un avenir s'ouvrant à des œuvres et entreprises susceptibles de ranimer singulièrement la vie locale. Mais, puisque toute initiative est lente, en France, puisque les meilleures institutions ne se généralisèrent jamais sans le vouloir gouvernemental, pourquoi donc, après avoir décidé l'établissement de chambres de commerce en tout département, nous en tiendrions-nous à ce seul type légal ? Pourquoi, dans l'intérêt de ces chambres elles-mêmes, ne pas fixer aussi un type, soit de comités locaux, qui leur seraient reliés avec une part d'autonomie propre, soit même de chambres locales entièrement indépendantes, et ces chambres ou comités ne pas en prescrire législativement le fonctionnement en tout canton ?

Les chambres ou comités cantonaux du commerce ou de l'industrie, comme les chambres ou comités d'agriculture, se traceraient leur tâche dans la mesure de leurs ressources. Ces ressources, ils les tireraient, comme ces derniers, non des centimes additionnels, mais des subventions des communes et des cantons, de l'exploitation des parties du domaine public et des perceptions qui leur seraient concédées, et de leurs entreprises propres. L'initiative de leurs membres ferait le reste.

On a parlé de transporter en France le système des syndicats ou corporations obligatoires, que l'Autriche, depuis 1883, l'Allemagne, depuis 1897, ont rétabli pour la *petite industrie* (1). Nos chambres cantonales représen-

(1) Sur ces corporations obligatoires, qui en Allemagne ne peuvent fonder des exploitations en commun, mais peuvent soutenir de leurs fonds des caisses de crédit, des sociétés coopératives de gros, etc.,

teraient ce qui, dans ce principe d'obligation, peut s'adapter à notre liberté et à nos mœurs. A l'exemple des chambres de la petite industrie allemandes, elles pourraient, à défaut d'entreprises d'ordre industriel, s'occuper d'apprentissage, subventionner au besoin des coopératives ou des caisses de crédit ; elles fourniraient, comme nous l'avons expliqué (1), des experts gratuits, des assesseurs même à la justice, pour l'aider à la solution des litiges. Enfin il y a lieu de penser qu'elles rempliraient un rôle des plus utiles, avec les chambres ouvrières, dans le règlement des questions relatives aux rapports du capital et du travail (2).

La chambre départementale, au-dessus, conseillerait et encouragerait leurs efforts. Elue par elles, tenant d'elles une partie de ses ressources, elle en formerait un fonds commun qu'elle redistribuerait en subventions aux plus nécessiteuses. Mais son objet, surtout, comme celui de la chambre départementale d'agriculture, serait l'enseignement, la propagande, l'envoi de renseignements obtenus de première main, et qu'elle ferait tenir aux chambres locales ainsi en correspondance avec elle, suivant leur demande ou suivant la connaissance qu'elle aurait de leurs industries principales et de leurs besoins.

Cette organisation, bien entendu, ne porterait pas pré-

voy. Raoul Jay, *L'organisation du travail par les syndicats professionnels* dans *Revue d'écon. pol.* 1894, et *l'Evolution du régime légal du travail*, dans *Rev. pol. parl.* 1897 ; et Fonsalme, dans *Rev. pol. parl.*, décembre 1897. On signale en Suisse un mouvement en faveur de ces syndicats. A rapprocher de cela la thèse conservatrice du rétablissement des corps de métiers ; voy. Béchard, *De l'administration intérieure de la France*, t. I, p. 276. Béchard demandait l'établissement au chef-lieu de canton d'un conseil de l'agriculture et de l'industrie composé de 7 membres (deux ouvriers, deux chefs ouvriers ou fermiers, deux négociants, fabricants ou propriétaires et un ancien propriétaire, négociant ou chef ouvrier) se réunissant une fois par semaine.

(1) Voy. plus haut, p. 262.

(2) Comme à Londres les chambres de commerce se relient aux comités corporatifs de conciliation entre patrons et ouvriers.

judice aux institutions que la commune et le canton voudraient innover directement pour favoriser le commerce et l'industrie. Mais elle les rendrait en partie superflues. La commune et le canton n'interviendraient que pour suppléer à l'impuissance ou à l'inertie éventuelles des chambres locales. Car, par un moyen ou par un autre, il faut que le principe collectif arrive à réaliser dans la société ses fins légitimes. Et c'est pourquoi nous accorderions au canton futur, à défaut d'autre initiative, le même droit qu'a la commune de créer des entrepôts, des bureaux de pesage, mesurage et jaugeage publics ; nous l'autoriserions à exploiter, comme elle, des bureaux de conditionnement ; nous l'imaginons constituant, en son chef-lieu, un service de renseignements commerciaux, des dépôts d'échantillons, de catalogues, de prospectus, un musée commercial, une bourse même, ou tout au moins prêtant à la chambre de commerce et d'industrie son concours et des locaux pour le fonctionnement de ces services.

§ 3. — La représentation et la réglementation du travail

Le corollaire de l'institution des chambres d'agriculture et des chambres de commerce et d'industrie locales sera l'institution des *chambres de travail*. Elles compléteront une trilogie que nous croyons nécessaire en tout canton, comme en tout centre urbain populeux et qui dans les petits cantons, d'ailleurs, pourrait se fondre en une chambre ou conseil unique (1).

Sur le principe même de la création de semblables chambres, l'entente doit être facile. Elles ont fait l'objet

(1) Comp. Béchard, *loc. cit.*

d'assez nombreuses propositions de loi depuis quelques années. La divergence ne peut guère apparaître que sur les circonscriptions et la quantité d'attributions à leur fixer dans la loi. Les socialistes leur demandent de fonctionner comme de petits *offices du travail* et d'établir la statistique des accidents, des grèves, des infractions aux règlements, etc., dans leur ressort ; ils les associent au conseil supérieur du travail pour la fixation de minima des salaires ; ils leurs confient l'organisation de l'inspection du travail (1). Plus d'un jugera probablement ce droit de fixer des minima de salaires un peu prématuré. et, s'il fait participer les chambres ou conseils du travail à l'inspection du travail, n'admettra pas, du moins, qu'on la leur abandonne. Les socialistes encore leur donnent à concilier les différends du travail et font élire leurs membres par les seuls travailleurs ; on n'y mettra pas obstacle, car les comités d'arbitrage et de conciliation de la loi du 27 décembre 1892, improvisés, par chaque grève ou commencement de grève pour la seule profession intéressée, ne valent pas, nous l'avons dit (2), une organisation permanente et toujours prête ; mais on contestera probablement aussi l'obligation qu'ils y ajoutent pour les parties de comparaître devant ces chambres ou conseils (3), et l'on estimera que les chambres ou comités locaux de chambres de commerce et d'agriculture ont bien droit à une part aussi dans l'œuvre de conciliation. Et comme les nouvelles chambres de travail grouperont les travailleurs de toutes professions dans la circonscription sur laquelle s'étendra leur action (4), ce sera le cas de confondre les conseils de prud'hommes avec elles, ou encore de leur donner, con-

(1) Prop. Groussier, Vaillant, etc., 13 janvier 1898, ann. ch. 2951.
(2) Voy. plus haut, p. 262.
(3) Prop. Groussier, Vaillant ; prop. Mesureur, 20 juillet 1894, ann. ch. p. 65.
(4) Prop. Michelin, Castelin, 7 nov. 1895 ; ann. ch. 1592.

jointement avec les chambres de commerce et d'industrie, la désignation de ces prud'hommes, surtout si ces derniers sont ramenés à leur office naturel, qui est simplement d'aider la justice de droit commun.

Quant à la circonscription sur laquelle rayonnera chaque chambre de travail, quelle sera-t-elle ? M. Mesureur établit une chambre par décret « dans toute région industrielle où l'utilité en est constatée » et la subdivise « en autant de sections qu'il y a dans le ressort de professions ou métiers similaires assez importants pour être représentés. » D'autres disent : partout où cela sera jugé utile (1), ou bien — ce qui se comprend mieux — partout où cela sera demandé par le conseil municipal de la commune où la chambre doit être établie, et, dans cette idée, ils choisissent le maire pour président. Le groupe socialiste de la chambre, laissant ce vague, a parlé de chambres d'arrondissement ; il fait figurer dans ces chambres d'arrondissement deux représentants par 5.000 travailleurs, et, pour les cantons ruraux, deux représentants au moins par canton ; au-dessus, il institue 23 chambres régionales.

Nous croyons, en effet, qu'en instituant les chambres de travail, on ne sera pas dispensé de déterminer législativement leur ressort. On a généralisé les chambres de commerce, on généralisera les chambres de travail. Ces termes vagues, *localité*, *région*, dont le hasard aurait à préciser la signification et qui s'appliquent indifféremment à une commune où à plusieurs départements, ne conviennent qu'à une institution considérée comme indifférente elle-même et dont le plus simple, en ce cas, serait de ne pas s'occuper. Mais l'arrondissement, là encore, ne va-t-il pas se révéler comme une circonscription ou trop grande ou trop petite, ou l'un et l'autre à la

(1) Voy. aussi projet André Lebon, 8 juillet 1895, ann. ch. 1465 ; prop. de Mun, 25 nov. 1895, ann. 1625.

fois ? Des chambres d'arrondissement rempliront-elles tout l'objet qui doit justifier leur introduction dans l'ensemble de nos rouages sociaux ?

L'arrondissement a pour lui, parcequ'il est plus étendu que le canton, de se mieux prêter : 1° à une sélection d'hommes intelligents et compétents, — ce qui, à une époque d'ignorance, encore trop grande, peut être l'écueil de chambres ouvrières recrutées dans un trop petit milieu ; 2° à la formation, au sein de ces chambres, de sections professionnelles, si l'on tient à ce mode de segmentation. Au canton, au contraire, on ne conçoit qu'une chambre ouvrière indivise, de même que l'on n'y conçoit la possibilité de syndicats ouvriers que sous la condition — non prévue par la loi de 1884 — de réunir des ouvriers de professions différentes. Mais la même supériorité, des chambres de département l'auront sur les chambres d'arrondissement comme des chambres de région sur les chambres de département ; et ce qu'il y a lieu de craindre, de toutes façons, c'est que ces chambres, n'ayant, à cause de l'éloignement de leur siège, que des réunions relativement rares, et incapables, par conséquent, d'un travail suivi, ne se bornent à des consultations platoniques, à moins qu'elles ne se laissent envahir par l'esprit de politicisme et de conflit. C'est sous ce dernier aspect, du reste, que certains socialistes paraissent aimer à se les représenter ; leurs chambres d'arrondissement seront des parlottes et leurs chambres régionales de véritables congrès ouvriers. Mais les travaux pratiques, les créations intérieures qui exigeraient, quoique plus humbles en apparence et prêtant moins à la parole, une continuité d'efforts et une présence parfois presque quotidienne, ils y ont peut être moins pensé et il est évident *à priori*, que la circonscription de l'arrondissement ne s'y accommoderait guère. Or, c'est surtout vers ce genre d'activité

qu'il serait intéressant de tourner l'institution nouvelle; l'émission d'avis ou de vœux, la confection de statistiques, la conciliation même, ne constituent pour elle, à nos yeux, qu'un insuffisant objet. Nous voudrions de plus que les chambres de travail fussent autorisées, comme les chambres d'agriculture dans l'ordre agricole, à compléter l'œuvre des syndicats professionnels.

Expliquons-nous. La loi du 21 mars 1884, qui régit les syndicats ouvriers, les groupe par professions, au moins par professions similaires, dans chacune desquelles l'affiliation reste libre. Elle n'est, par suite, utilisable aux ouvriers industriels que dans les grandes villes; ailleurs ceux-ci sont trop peu nombreux, trop dispersés dans chaque profession pour former des associations locales compactes et viables, et c'est vainement qu'on les y encouragera en faisant luire à leurs yeux l'autorisation promise à ces associations de sous-créer des caisses de retraites, de secours, de crédit mutuel, des sociétés coopératives et des bureaux de renseignements et de placement. Comment le feraient-elles, si elles n'ont pas eu la possibilité de naître ou si le petit nombre de leurs adhérents et l'exiguité de leurs ressources paralysent d'avance toute tentative et mettent constamment leur existence à la merci de quelques défections individuelles? Il faut donc, à moins de réduire les ouvriers des petites localités et de la campagne qui désireront se syndiquer à subir aveuglément la direction des syndicats des grandes villes, il faut imaginer autre chose. Et ici deux combinaisons s'offrent d'abord à l'esprit : 1° ou laisser se constituer des syndicats ayant même objet que les syndicats professionnels proprement dits entre ouvriers de professions différentes; 2° ou constituer des syndicats professionnels par décision d'une majorité, à peu près comme les lois des 21 juin 1865 et 22 décembre 1888 ont fait entre propriétaires intéressés à l'exécution et à l'entre-

tien de travaux communs, et comme a fait l'Allemagne, depuis le 26 juillet 1897, en créant les corporations obligatoires de la petite industrie ; la loi, dans ce dernier cas, délimiterait le but et les droits du syndicat, de manière à prévenir le retour de la tyrannie corporative (1). Mais cette limite sera difficile à tracer ; il est douteux que le parlement, faisant machine en arrière et revenant à l'ancien régime, permette jamais de rétablir à ce point, dans notre société française, les corporations abolies. Et ne voit-on pas où conduit la première hypothèse? Déjà les syndicats ouvriers ont tendance à éliminer le but professionnel exigé par la loi de 1884. Le jour où cette faculté leur serait pleinement accordée, ils ne formeraient plus que des associations politiques.

Reste donc à imaginer une troisième combinaison qui nous sauve de l'un et de l'autre inconvénients, et cette combinaison nous la trouvons précisément dans les chambres de travail cantonalisées. Ces chambres auraient la personnalité civile ; elles auraient, comme les chambres de commerce et d'agriculture, pouvoir d'entreprendre des opérations se rattachant à leur objet général, de créer des services et de les administrer, dans la mesure des ressources (cotisations, dons, subventions, etc.) qu'elles seraient autorisées à réunir. Leur caractère officiel, leur réglementation par la loi, le contrôle qui serait exercé sur leur gestion par l'administration, leur obligation de présenter des comptes et budgets, constitueraient des garanties de paix et de liberté publiques. Et non seulement elles formeraient dans chaque canton un office de travail et surveilleraient l'exécution des lois ouvrières, mais encore elles établiraient le lien cherché entre les syndicats de professions diverses, elles organi-

(1) On sait que certains collectivistes, M. Jules Guesde notamment, ont soutenu le droit des syndicats d'imposer la grève à tous leurs adhérents.

seraient des bureaux de placements gratuits, des cours professionnels, des bibliothèques, des caisses de chômage, de retraites, etc., que, dans beaucoup de petites villes et dans les campagnes, ces syndicats, livrés à leur isolement, seraient impuissants à faire naître et à administrer (1). Nous leur donnerions surtout pour objet l'apprentissage, dont les syndicats professionnels ouvriers sont plutôt portés à se désintéresser ou à laisser le soin aux syndicats patronaux. L'essentiel est que leurs ressources, comme celles des chambres de commerce et d'agriculture, ne soient pas dues exclusivement à l'impôt.

Ces chambres cantonales, bien entendu, seraient municipales dans les villes où commune et canton ne feront qu'un. Nous renvoyons, à cet égard, aux explications de notre chapitre V, comme nous renvoyons au chapitre VII pour leur rôle prud'homal et au chapitre VI pour leur participation à l'inspection du travail. Et au-dessus des chambres municipales et cantonales, unissant leurs efforts et mutualisant leurs ressources, mais s'adonnant surtout, comme les autres chambres de département, à la statistique, à l'enseignement et à la propagande, planeraient les chambres de travail départementales.

Les chambres de travail, ainsi conçues, deviennent un outil social. Elles ne représentent pas seulement les travailleurs, elles fournissent un travail elles-mêmes. Et parce qu'elles s'appliquent à des objets précis, parce qu'elles peuvent se donner à préparer, à mener à bien, à couver, pour ainsi dire, des œuvres sérieuses, exigeant patience et capacité, et leur donnant à elles-mêmes le sentiment de leur importance et de leur utilité sociales, elles n'ont pas à racheter leur impuissance par leur turbulence, ni leur abjection par le politicisme. Les cham-

(1) Fonsalme, dans *Rev. pol. et parl.* juillet 1898, p. 155.

bres de travail seront nos « maisons du peuple » ; elles seront la vaccine du socialisme. Elles cloront l'ère des « organisations ouvrières », des « fédérations », des congrès, où s'est essayée, parmi les querelles et dans une clameur de haine, une première représentation du travail.

M. Charles Benoist écrit à propos de l'*organisation du travail :* « Il n'est pour ainsi dire aucune revendication qui doive être rejetée *a priori*, qui ne puisse être, à tout le moins, étudiée et examinée » (1). Nous ajouterons : il n'en est presque aucune qui ne soit susceptible d'aboutir par quelque moyen dont on ne s'est pas toujours avisé ou encore par plusieurs moyens dont l'un peut servir à défaut de l'autre. Les syndicats ouvriers libres sont un de ces moyens, contenant virtuellement, selon l'emploi qu'on en fera, la solution de toute question ouvrière, comme les syndicats agricoles contiennent virtuellement la solution de toute question agricole. Les chambres de travail en sont un autre, l'intervention directe des communes et des cantons, celle de l'Etat, d'autres encore. Si donc, en ce qui concerne la réglementation du travail et la fixation des salaires, l'action des syndicats et des chambres de travail, s'exerçant dans la liberté, ne devait produire que faible effet, peut-être les autres puissances collectives ont-elles une influence à exercer à leur tour, et voici ce que nous entendons par là.

Nous écartons, bien entendu, pour les salaires, l'idée d'un tarif imposé, à plus forte raison celle d'un tarif applicable uniformément. Car il est impossible, dans quelque ordre d'industrie que ce soit, de chiffrer des unités de salaires applicables d'un bout de la France à l'autre. En chaque lieu, presque, les circonstances, les usages différencient les conditions du travail ; le prix de

(1) *Rev. des Deux-Mondes*, 15 janvier 1899.

la vie varie de province à province, nous dirons même de myriamètre à myriamètre, selon le sol et l'habitat, selon les natures d'industrie, selon l'état des communications (1). Et d'autre part, nous ne pouvons admettre l'intervention des corps locaux qu'autant qu'elle s'exercera: 1° au moyen de *séries de prix* adoptées pour leurs propres travaux ; 2° au moyen de *statistiques*. Mais nous disons que cette intervention, se produisant sous cette double forme, peut constituer pour le problème des salaires une solution satisfaisante. La série de prix de la ville de Paris tend à faire loi partout dans son enceinte et dans un rayon grandissant autour d'elle ; il est concevable que toute commune ou tout canton, de même, ait la sienne, applicable à ses travaux publics et s'étendant bientôt, par la force de l'exemple, à tous les chantiers sur son territoire. La commune, seule, il est vrai, la petite commune serait de trop faible influence ici ; elle ne ferait que copier d'autres séries, ses adjudications n'auront jamais pouvoir d'exemple ; mais le canton peut devenir un centre régulateur. Nous citerions plus d'un canton déjà où cette régulation s'est commencée spontanément, où des séries de prix fonctionnent d'un commun accord entre entrepreneurs et architectes, sous le patronage du juge de paix. De telles séries, comportant fixation des prix de l'heure et de la tâche, doivent influer par cela seul sur le régime des travaux commandés par les particuliers, et les tribunaux, dans le règlement des litiges occasionnés par ces travaux, doivent tendre naturellement à s'y conformer.

Pour le reste, il suffit des tableaux statistiques. M. Paul Leroy-Beaulieu, qui reconnaît aux pouvoirs publics, aux municipalités le droit de dresser de ces tableaux indicatifs des salaires dans tous les corps d'état, prévoit que la distance sera promptement franchie de ces ren-

(1) Voy. les objections de M. Bouge, dans *Rev. pol. et parl.*, août 1896.

seignements de caractère purement statistique à la tarification regardée comme normale et équitable (1). Tout l'indique, en effet, et ce serait, si cette pratique venait à s'étendre à toutes les industries, une perspective ouverte sur l'universelle détermination du juste prix et du juste salaire en toutes choses (2). Mais, quand cela serait, quand on devrait même aboutir ainsi, de proche en proche, au minimum de salaire et à la journée de huit heures, cette marche ne vaudrait-elle pas mieux, après tout, que la guerre acharnée sur les salaires et sur la discipline des ateliers qui se poursuit aujourd'hui à la faveur des organisations ouvrières et de la partialité des conseils de prud'hommes ?

Il y a lieu d'attendre des *cahiers des charges* communaux et cantonaux des effets analogues concernant la réglementation du travail. Car il semble difficile d'interdire aux corps locaux, plus qu'aux départements et à l'Etat, le droit, dans les travaux exécutés pour leur compte, d'imposer des clauses intéressant les travailleurs. L'administration des Ponts et chaussées l'a fait dans son cahier des charges générales de 1886, qui assure la régularité du paiement des salaires et le repos du dimanche, et cet exemple a été suivi dans le cahier des charges de l'exposition de 1900 (3). Le bon ordre des chantiers, la qualité même du travail en dépendent. Mais, tandis que l'Etat procède par clauses générales applicables, comme la loi, à tout le territoire, et risque ainsi, s'il veut trop réglementer, de dépasser en bien des endroits la mesure, il appartient aux corps locaux, dans les limites du Code civil et de la liberté des contrats, de fixer des usages qui varieront selon les milieux. Ils con-

(1) *Traité d'économie politique*, t. II, p. 504.

(2) Sur cette idée de la série de prix et de la tarification, voy. les observations de Proudhon, *Les contradictions économiques*, t. I, p. 305.

(3) Rapport de M. Pierre Baudin, ann. Ch. dép., 1899, n° 776.

courent déjà à les fixer en matière de locations, de fermages, d'usufruits, de servitudes, de chasse, de pâture. Il ne sera pas plus étrange de les laisser appliquer à leurs propres travaux, voire même aux salaires appliqués dans ces travaux (1), une réglementation ouvrière destinée à servir de modèle à toutes les autres dans leur ressort.

§ 4. — L'ASSURANCE ET LA MUTUALITÉ

Le problème de l'*Assurance*, dans lequel rentre celui de la *Mutualité*, est aussi de ceux pour lesquels l'existence d'une collectivité nouvelle, ajoutant son influence à celle de l'Etat, du département et de la commune, ne sera, comme nous allons voir, nullement superflue.

On sait qu'en cette matière de l'assurance, l'Etat ne s'est pas fié à l'efficacité de la seule initiative privée. S'il n'a pas, pour les *accidents du travail*, rendu l'assurance obligatoire, il a, par la loi du 9 avril 1898, organisé ce que M. Trarieux a appelé « l'assurance obligée » ; il a fixé le taux des indemnités à payer aux victimes et à leur famille, il a constitué un fonds de garantie, dont il a la gérance, contre l'insolvabilité des patrons. Puis, par la loi du 24 mai 1899, qui étend les opérations de la *Caisse nationale d'assurances en cas d'accidents*, il s'est porté directement assureur, et il est probable qu'appliquant bientôt le même principe d'obligation aux retraites, qui ne sont qu'une forme de l'assurance, il y emploiera, dans des conditions analogues, sa *Caisse nationale de retraites pour la vieillesse*. Il a prescrit le secours et la retraite pour les ouvriers mineurs, il a institué l'assurance obli-

(1) Comme fréquemment dans les cahiers des charges des provinces et des communes en Angleterre et en Belgique ; *Le minimum de salaire dans les travaux publics*, public. de l'Office du travail, 1897, et *Bulletin de l'Office du travail*, 1897, p. 725.

gatoire des marins (1) ; il les étendra à toutes les catégories de la nation. D'autres assurances pourront être instituées encore, contre la *maladie*, le *chômage* et toutes les variétés du risque-vie, qui finiront par entourer l'existence entière de chaque individu d'un réseau protecteur, amollissant pour son énergie peut-être, mais qu'il est généreux de vouloir organiser.

En attendant, c'est à la libre initiative de sociétés vivant de cotisations volontaires que l'Etat demande de pourvoir à la retraite comme à la maladie. Il ne commande pas encore, il conseille, et son principe est plutôt la subvention. Pour les accidents même, il a fait appel à des *sociétés mutuelles*, à des *syndicats de garantie* (2), chargés de couvrir les *petits accidents*, les *infirmités temporaires*, que ne couvre pas la caisse nationale. Ces mutuelles, ces syndicats ont d'ailleurs l'avantage de conserver un caractère local. Les auteurs de la loi de 1899 ont pensé très justement que la Caisse nationale, très apte à régler les cas mortels, n'exercerait sur les simples blessés, en raison de son étendue d'application, qu'une surveillance fictive, que trop de fraudes seraient possibles (3). Un contrôle plus rapproché devenait nécessaire, et la même proximité de contrôle s'imposera en matière de retraites, si l'on en constitue les fonds, quand il s'agira d'ouvriers, au moyen de cotisations demandées non seulement aux employeurs, mais aux ouvriers eux-mêmes. Déjà, pour les caisses de retraites existantes, la grosse difficulté est d'obtenir les versements des intéressés (4) ; on ne les obtiendrait plus du tout avec une caisse nationale laissée seule à opérer

(1) Lois des 29 juin 1894, 19 décembre 1894, 21 avril 1898.

(2) Loi du 9 avril 1898, art. 5 et 6 ; arrêté ministériel du 16 mai 1899.

(3) Voy. art. de M. M[is] Bellom, dans *Rev. pol. et parl.*, juillet 1899, p. 76.

(4) Rapport de M. Audiffred à la Ch. des dép., ann. Ch. 1897, p. 123.

les recouvrements. Et c'est, pour le dire en passant, l'écueil de tous les projets relatifs aux retraites qui ont été présentés dans ces dernières années (1). Les travailleurs ne s'embarrassent guère de prévoir à longue échéance ; on se les représente mal versant leurs cotisations, mois par mois, régulièrement, pendant des durées de quarante et cinquante années consécutives, fût-ce au moyen de retenues opérées par les patrons sur les salaires. Ces sortes de versements supposent une discipline sévère entre associés, ils perdent leur sens dans une association aussi vaste que l'Etat, où l'assuré ne compte plus que pour un quarante millionnième et peut dire, son bulletin de vote à la main, que, quoi qu'il fasse, la collectivité de toutes façons devra pourvoir à son sort. Il faut qu'il ait l'idée du malheur possible auquel sa négligence à payer l'expose ; il faut qu'il soit maintenu par un esprit de corps, par un point d'honneur qui ne se rencontreront jamais dans le vaste anonymat de l'Etat.

Tout désignerait donc les *sociétés de secours mutuels*, de préférence à l'Etat, pour entreprendre cette œuvre des retraites que notre République ne pourra longtemps retarder, puisqu'aussi bien l'Allemagne, une monarchie, l'a introduite dans ses lois. Malheureusement, ces sociétés, relativement peu nombreuses en France (2), ne s'y sont pas assez crues destinées jusqu'ici. Elles se sont aussi trop localisées, trop fermées. La plupart, en dehors des grandes villes, ne comptent pas cent membres (3) ; leur rayon ne dépasse guère la commune où est établi

(1) Voy. l'énumération de ces projets dans l'exposé des motifs de MM. Chauvière, Allard, etc., ann. Ch. 1898, n° 353.

(2) Leur nombre n'atteignait pas 11.000 au moment de la loi du 5 avril 1898 ; un peu plus de la moitié des sociétés approuvées avaient un fonds de retraites (indépendamment des pensions prélevées sur leurs fonds disponibles) ; la retraite moyenne ne dépassait pas 100 fr.

(3) L. de Goy, *Les malades et les vieillards dans les sociétés de secours mutuels*, dans *Rev. pol. et parl,*, sept. 1896.

leur siège et quelquefois deux ou trois communes alentour. Le nombre leur manque, et par conséquent l'argent, et l'exiguité même de leurs ressources leur devient un prétexte à se resserrer encore. On s'est plaint avec raison que les anciens membres aient tendance à s'y réserver jalousement les bénéfices de l'association, à former une sorte de « bourgeoisie »... où, du reste, ne manquent pas les véritables bourgeois. Tout s'y subordonnant à l'idée de maladie, leurs sociétaires doivent justifier, en entrant, d'une bonne constitution physique ; cette clause exclut les débiles et crée un premier privilège. Les femmes aussi, le plus souvent, sont exclues, l'autre sexe arguant contre elles également de leur débilité. C'est assez inutilement, par suite, que la loi du 1er avril 1898 a étendu l'objet des sociétés de secours mutuels aux créations de pensions de retraite, que celle du 31 décembre 1895 (1) a promis des majorations sur le budget de l'Etat aux petites pensions. Alors même que leurs ressources leur permettent d'aborder cette question des retraites — et il est reconnu aujourd'hui que c'est, dans la pratique, à la condition d'avoir, outre leurs membres participants, un assez grand nombre de membres honoraires dont les cotisations alimentent ces retraites —, elles le font plutôt gauchement, au hasard des fonds libres et en limitant à l'extrême la désignation des bénéficiaires, pour ne pas compromettre leurs réserves. Et comme le profit, de toutes façons, n'en va qu'à la catégorie très restreinte installée dans la place, il est donc bien démontré qu'on n'universalisera la retraite qu'en recourant à d'autres ressources, à d'autres organes. Posons en principe que les municipalités qui voudront s'occuper de retraites atteindront plus sûrement leur but en se passant de l'intermédiaire des sociétés de secours mutuels existantes et en groupant leurs assurés séparément.

(1) Complétée par celles des 13 juillet 1896, 29 mars 1897, etc.

Ceci n'est qu'une face de la question, en voici maintenant une autre. Même en tant que donnant le secours en cas de maladie, les sociétés de secours mutuels vont avoir à se défendre contre deux dangers. L'un est le mauvais vouloir des médecins qui soignent leurs malades par contrat d'abonnement. Ces médecins ont réfléchi que ces sociétés clientes vivent de leur abnégation, qu'ils font, en somme, tous les frais de leur institution, qui se résume dans le rabais sur les soins médicaux ; ils s'agitent donc pour les contraindre à se réformer, à éliminer les sociétaires les plus aisés, et, comme ils se sont mis, eux aussi, à constituer des syndicats, ils ont quelque chance d'y réussir.

L'autre danger, beaucoup plus grave et qui menace ces sociétés, non seulement dans leur œuvre de retraites, mais dans leur existence même, se dresse avec d'autres sociétés dont il nous faut dire quelques mots. Ce sont des sortes de tontines; leurs statuts portent la distribution du secours aussi bien que de la retraite, mais pour celle-ci elles se sont interdit tout calcul de probabilités. Elles promettent, par exemple, une rente viagère et annuelle de 600 francs à qui leur aura versé 12 francs par an pendant dix ans ; cela est impossible, cela est fou, mais cela pourra se soutenir quelque temps grâce à la progression des entrées de membres nouveaux dont les cotisations les aideront directement à remplir leurs obligations envers les anciens. Il suffira d'un moment d'arrêt dans cette progression des entrées pour compromettre leur réserve et faire craquer le système; mais bah! n'ont-elles pas leur propagande, leur savante organisation de réclame ? Elles se sont répandues dans les campagnes comme dans les villes, elles couvrent la France de leurs innombrables ramifications. Elles célèbrent des fêtes, des cérémonies à grand orchestre où elles convient les autorités locales et où se mêle au besoin la note chau-

vine; elles ont tant fait qu'elles sont devenues des puissances électorales avec lesquelles les politiciens et le gouvernement se voient obligés de compter. Les députés, les sénateurs ont processionné derrière leurs bannières; les mairies ont prêté leurs locaux. Elles se sont ainsi créé des titres les dispensant de soumettre à l'approbation leurs statuts. Quelques-unes n'ont même pas jugé à propos de se pourvoir de l'autorisation prescrite par l'article 66 de la loi du 24 juillet 1867 et n'ont, en conséquence, constamment vécu que d'une existence illégale. Mais à quoi bon! n'ont-elles pas, pour les en dissuader, l'exemple de celles d'entre elles qui, ayant eu la naïveté de vouloir régulariser leur situation et, à cet effet, de rayer de leurs statuts les articles suspects de créer un privilège au profit de leurs fondateurs et premiers adhérents, ont vu bientôt cesser l'afflux des membres nouveaux? Elles ont consenti à la bonne foi, à l'égalité entre leurs participants, elles en meurent.

Certains mutualistes, à la vérité, se sont émus. En 1895, une commission de la Chambre des députés, par l'organe de M. Audiffred, son rapporteur, s'écriait :

« Il est urgent d'enrayer le mouvement qui s'est produit en faveur de certaines sociétés dans lesquelles, inconsciemment sans doute, le petit groupe des fondateurs s'est réservé des avantages exorbitants, nécessairement aux dépens des nombreux adhérents de la deuxième heure » (1). Les socialistes, à leur tour, ont jeté le cri d'alarme (2). Le mal est fait. La loi de 1898, bien qu'elle

(1) *Journal officiel*, 2 mars 1895, ann. Ch. dép.; voy. aussi les observations de M. Eug. Rochetin, dans le *Journal des Economistes*, 15 juillet 1899, et de M. Brincard, dans l'exposé des motifs de sa proposition relative à la création d'une caisse de retraites pour la vieillesse, 15 février 1894, ann. Ch. n° 383.

(2) Voy. notamment, dans l'exposé des motifs à l'appui de la proposition de MM. Chauvière, Allard, Breton, Sembat, Vaillant, Létang, Walter, sur les caisses de retraites, ce qu'ils disent de « ces sociétés fondées

contienne des dispositions contre ces sociétés, où le contrôle des décès et du service des pensions n'était pas même assuré, a dû consacrer leur droit à l'existence. Il en résulte que la conception de la retraite est désormais faussée dans le peuple. Il s'est grisé de la poésie des gros gains; il ne faut plus maintenant lui parler le langage des chiffres et de la raison. Aussi craignons-nous qu'il n'y ait guère à faire fonds sur les projets de retraites ouvrières, tous mieux intentionnés les uns que les autres, qui se sont succédé depuis celui de M. Constans : ils cherchent la précision, se basent sur des calculs, ils veulent être loyaux ; c'est ce qui les condamne.

Joignez à cela la baisse de l'intérêt de l'argent (1), qui rend de moins en moins rémunérateurs les placements de capitaux sur lesquels le service des pensions repose. Le seul jeu des intérêts composés donne trop peu, la retraite à obtenir ne vaut pas l'effort si difficile sur soi-même qu'une épargne et des versements prolongés pendant toute une vie exigent. Nous dirions que la mutualité marche à l'échec final si l'Etat et les autres collectivités ne lui venaient en aide. L'Etat a déjà commencé ; il a, par des décisions successives et toujours plus généreuses, promis des majorations de retraite à la vieillesse; quelque jour il fera contribuer les patrons à la capitalisation pour leurs ouvriers. Ce n'est pas assez. Les corps locaux devront compléter l'œuvre; il faudra que non contents de prêter leurs représentants, dans chaque com-

depuis un certain nombre d'années, ayant pour objet de créer des retraites sans autres ressources qu'une cotisation insuffisante des participants et ne pouvant avoir d'autre prétention que de servir des pensions d'autant plus dérisoires que le nombre des ayants-droit est plus grand. Déjà nous assistons au spectacle du désarroi profond dans les plus célèbres d'entre elles, et quand elles s'effondreront, elles ne laisseront après elles que des sceptiques et des désespérés ». *Journ. off.*, 1898, ann. Ch. des dép., n° 353.

(1) E. Cheysson, *La crise du revenu et l'ère du travail*, dans *Rev. pol. parl.*, nov. 1897, p. 322.

mune, pour la surveillance des versements ouvriers ou patronaux (1), comme on sera bien obligé de le leur demander, ils créent des caisses eux-mêmes et que leurs subventions s'entrecroisent avec celles de l'Etat et des patrons (2).

Et ici encore nous vérifions l'utilité d'un organe complémentaire de la commune. Nos petites communes rurales offrent une base trop étroite, soit pour la création de ces sortes de caisses ou sous-caisses de retraites, soit pour des sociétés se proposant le même objet. Le canton les encadrera, il leur apportera le renfort d'une collectivité nouvelle. Tout conseil cantonal pourra se donner pour programme d'en fonder une, dont il complètera les ressources avec le concours des communes et dont il contrôlera l'administration. Et il dépendra de lui d'appliquer successivement le même interventionnisme à tous les objets donnant lieu à prévoyance et à assurance; car il n'y a pas de doute que, par une collectivité ou par une autre, État, département, canton ou commune, ou par leur effort commun, on sera conduit, après avoir assuré la vieillesse, à organiser toute espèce d'assurance. Et nous en trouvons deux raisons principales : la première est que les compagnies d'assurances, quel que soit leur objet, vie, accident ou incendie, choisissent, comme les sociétés mutuelles, leurs risques et leurs assurés, qu'elles mettent souvent mauvaise grâce à s'exécuter, et qu'il est nécessaire cependant d'assurer la participation de tous ; l'autre raison, concernant spécialement les compagnies d'assurances contre l'incendie, est que celles-ci ne peuvent se passer de l'énorme subvention que représentent pour elles les dépenses faites pour les compagnies et

(1) Projet Escuyer, présenté par MM. Zévaès. Millerand, etc. ; *Journ. off.*, ann. Ch. 1898, p. 1.226.

(2) Pour ces retraites subventionnées par la commune et le département, comp. prop. Chauvière, Allard, etc., 14 nov. 1898.

subdivisions de sapeurs-pompiers par les communes (1) ; il est juste que ces communes et les autres collectivités avec elles, étant à la dépense, puissent être à la recette.

Dans plusieurs départements, du reste, des conseils généraux ont pris l'initiative de ces sortes d'assurances (2). Bien qu'on ait pu contester qu'elles aient un rapport avec les *caisses de secours* autorisées par l'article 46 § 20 de la loi du 10 août 1871 (3), des caisses départementales d'assurance-incendie y ont été fondées qui fonctionnent à la satisfaction du public. Il se peut que, l'exemple de ces conseils généraux portant fruit, de semblables caisses se créent de département en département et puis qu'elles cessent de se limiter au risque incendie ; or, on ne comprendrait pas qu'il fût interdit aux conseils, soit municipaux, soit cantonaux, de faire ce qu'auront fait sans inconvénient les conseils généraux.

§ 5. — Rôle social des caisses. — Les caisses cantonales et la reconstitution de la propriété collective.

Nous retrouvons ainsi l'idée des caisses locales posée au chapitre précédent. Nous montrions dans ces caisses, constituées systématiquement pour les services publics communaux et cantonaux, un des moyens de transformation de l'impôt, mais celles qui nous occupaient étaient les caisses des écoles, les caisses des chemins, les caisses d'assistance, les caisses des établissements publics.

(1) Voy. Adrien Veber, *Assurances municipales*, dans *Revue socialiste*, mai 1898.

(2) Meuse, Marne, Ardennes, Somme.

(3) Avis du Conseil d'Etat du 21 mai 1896 ; voy. art. de M. de Cluveaux dans le *Monde économique* du 14 nov. 1896.

Maintenant c'est par les caisses d'assurance, de crédit, de mutualité, que se continue la série, qu'il nous est permis d'imaginer se propageant successivement à toutes les œuvres intéressant la vie collective dans tous les ordres.

Non pas qu'il puisse être question de tout absorber dans la collectivité. Mais nous prions qu'on se reporte aux considérations de notre premier chapitre sur les institutions parallèles ou connexes à l'Etat et aux groupes locaux qui se rattachent à l'Etat et sur l'indétermination de la frontière entre elles et cet Etat ou ces groupes. Et nous prenons notre exemple dans les *Caisses d'épargne*. Ces caisses, dont le canton semble le cadre naturel (1), sont reliées, pour leurs mouvements de fonds, à la Caisse des Dépôts et Consignations, leur gestion est contrôlée par les trésoriers-payeurs généraux, elles sont, pour la plupart, de création municipale et présidées par les maires des communes où elles ont leur siège, elles s'engrènent ainsi dans le mécanisme des collectivités légales ; elles n'en fonctionnent pas moins comme institutions autonomes, elles ont personnalité civile, elles ont fortune et responsabilité propres. La loi a étendu récemment la liberté de leurs opérations et de leurs placements (2), elle l'étendra encore : elles peuvent ou pourront servir de pivot à des banques pour construction d'habitations ouvrières, à des caisses de crédit agricole ou populaire — un crédit qu'il faut, selon l'expression de M. Eugène Rostand, déconcentrer et laisser à la variété des formes locales (3) —, à des monts-de-piété, à des caisses d'assurances, à des caisses de retraites ; les voici même autorisées à servir d'intermédiaire à leurs déposants pour les

(1) Statistique des caisses d'épargne en 1899 : 545 caisses, 1140 succursales et 856 perceptions.

(2) Loi du 27 juin 1895.

(3) *L'action sociale par l'initiative privée.*

ventes ou les achats de rentes (2). Elles se meuvent dans tous ces rôles, vis-à-vis de la commune qui, de haut, préside à leur administration et de l'Etat qui la contrôle, avec une somme d'indépendance assez comparable à celle de la Banque de France et du Crédit Foncier vis-à-vis de ce dernier.

Les sociétés de secours mutuels approuvées, fonctionnant également sous le contrôle de l'Etat et rattachées, pour leurs versements de retraites, à la Caisse nationale, nous apparaissent — sous le bénéfice des observations que nous venons d'émettre — comme une autre institution type. Tout en empruntant le plus souvent une partie de leur personnel directeur aux municipalités, elles restent des sociétés privées. Et leur avantage, comme celui de toute caisse locale et semi-officielle du même genre sur les caisses d'Etat, est double en tous cas :

1° Elles occupent un nombreux personnel de directeurs gratis ; elles réservent, sous l'indispensable surveillance du pouvoir central, la plus grande part possible à l'action des hommes de bonne volonté, à l'initiative des élus divers appelés à les diriger ; elles éveillent une idée de *self government* ;

2° Elles peuvent capitaliser sans donner prise autant que les caisses d'Etat au grief d'accaparer la fortune publique.

Il faut insister sur ce dernier point. Une des appréhensions les plus redoutables de l'heure présente, en effet, nous est donnée par cette possibilité que l'accumulation d'énormes capitaux dans les caisses d'Etat étouffe toute initiative et toute industrie privées, dont la ruine tarirait bientôt ces caisses elles-mêmes. Le danger a frappé tous les yeux ; et cependant il est certain que sans une constitution de propriété collective, dont la concentration

(2) Loi du 20 juillet 1895.

capitaliste est une forme nécessaire, notre société ne saurait réaliser ses fins libératrices.

Cette propriété collective eut forme terrienne autrefois. Elle consistait en communaux, biens d'hospices et de collèges, etc., et les biens d'Eglise, constitués à charge de services charitables inégalement acquittés, peuvent être considérés comme en ayant, au moins théoriquement, fait partie ; ils offraient, en somme, une ébauche de ce domaine communautaire dont aucune nation, aucun groupement ne peut se passer entièrement pour l'accomplissement de ses fins. Ce domaine d'Église s'était établi peu à peu ; on avait vu quelle puissance d'accaparement une entreprise anonyme ou corporative, acquérant toujours et n'aliénant jamais, peut exercer à la longue au sein d'une société où elle opère sans obstacle. D'autres accaparements, depuis un siècle, ont remplacé celui-là, engendrés de la libre concurrence et de l'universel *struggle for life;* ils ont opéré sur une richesse nouvelle, la richesse mobilière, manœuvrée par masses énormes et pour des buts quelquefois mystérieux, et c'est maintenant *le Capital* que la colère socialiste accuse. Il s'agit donc — et c'est un des principaux problèmes posés à notre époque — de rendre à la collectivité l'équivalent de la force économique que nos pères ont laissée perdre ; il s'agit de la reconstituer sous la forme nouvelle et mobile commandée par l'évolution générale ; et c'est ainsi que nous avons montré, en ce qui concerne la commune spécialement, les archaïques communaux le cédant dans l'avenir à la propriété communale, industrielle et mobilière. Mais il s'agit aussi de ne pas remplacer un accaparement par un autre accaparement et de ne pas détruire une « tyrannie capitaliste » uniquement pour lui substituer une autre tyrannie capitaliste.

M. Paul Deschanel évalue à 500 millions par an la progression de la propriété collective résultant des routes et

canaux, des édifices que l'Etat et les autres groupes légaux construisent, des institutions d'assistance, des musées, bibliothèques, etc., qu'ils fondent (1). Les monopoles d'Etat, les entreprises publiques d'eau, de gaz, d'électricité, etc., composent aussi une propriété publique ascendante. Mais c'est surtout par les caisses où s'amassent leur épargne et l'épargne populaire — caisses instituées pour les services publics et caisses de placement volontaire — que la progression et la pression peuvent se faire irrésistibles. On sait de quel poids les fonds des caisses d'épargne ont pesé sur les cours de la rente et des valeurs, conséquemment sur les destinées de la richesse publique, surtout avant que la loi limitât le droit pour l'Etat de disposer de ces fonds (2); c'était une force de 4 milliards mise au service de la spéculation d'Etat. Les sociétés de secours mutuels déjà possèdent ensemble un capital de 250 millions (3). Mais cela n'est rien auprès des milliards que mettrait directement entre les mains de l'Etat une caisse de retraites reposant sur des cotisations capitalisées. Les actuaires ont calculé que la caisse projetée par M. Constans (1891) présenterait un actif de 12 à 16 milliards après 78 ans. M. Audiffred obtient à peu près le même chiffre (4). Le gouvernement qui disposerait d'un tel moyen d'action tiendrait à sa merci toute la fortune des particuliers.

Aussi constatons-nous depuis quelques années un mouvement de réaction très prononcé contre la capitalisation par l'Etat, qui d'abord avait séduit les imaginations. C'est ainsi que le Sénat, en votant la loi du 9 avril 1898 sur les accidents des ouvriers, s'est opposé (5) à la

(1) Discours à Carmaux, 27 décembre 1896.
(2) Loi du 20 juillet 1895, art. 1er.
(3) 227 millions à fin décembre 1895 pour les sociétés approuvées.
(4) Plus de 15 milliards ; rapport à la Ch. des dép., 19 décembre 1896 ; ann. Ch., n° 2185.
(5) Février 1898.

constitution d'une caisse, par cette raison que cette caisse, en vingt ans d'application de la loi, eût été dépositaire d'un capital de deux milliards. L'Allemagne, de même, n'a voulu percevoir chaque année que les sommes nécessaires au règlement des indemnités, sans capitalisation spéciale à cet effet ; au système de la *capitalisation*, elle a substitué celui de la *répartition* (1). Et notez que l'accumulation des capitaux subirait nécessairement un crescendo, que son effet étant d'abaisser de plus en plus le taux de l'intérêt, il faudrait, pour les mêmes retraites ou les mêmes indemnités, des capitaux de couverture toujours plus élevés (2). Les socialistes eux-mêmes, dont la thèse générale repose sur la substitution d'un capital d'Etat au capital né de l'individualisme, ont reculé devant l'énormité des sommes que l'on arriverait à concentrer de la sorte aux mains de leur Etat collectiviste ; ils ont préféré se rejeter sur l'impôt (3).

Or, cette objection tombe en partie devant les caisses locales. Celles-ci, d'un côté, ont une faculté de capitalisation, d'enrichissement, dans leur ensemble, que n'aurait pas une caisse unique ; l'idée de l'économie, des réserves offre pour elles un sens quelle n'a pas pour l'Etat qui, en somme, n'a pas besoin d'épargner ; elles sont susceptibles de recevoir des libéralités qui n'iront jamais à une caisse d'Etat, tout administrative, abstraite, impersonnelle. Mais cette capitalisation doit se corriger par sa

(1) Voy. les objections de M. Yves Guyot à ce second système, dans *Rev. pol. et parl.* Septembre 1897 ; il lui reproche de rejeter sur l'avenir une charge destinée à grossir toujours au point de faire à la fin « éclater le système ».

(2) « On se demande aujourd'hui, écrit M. Audiffred, s'il ne conviendrait pas de transformer l'institution des caisses de retraites en une vaste institution mutuelle, analogue aux sociétés de maladies, qui servirait les pensions au moyen des versements annuels, avec ou sans l'existence d'un fonds de réserve destiné à parer à certains aléas. » *Loc. cit.*

(3) Autre cercle vicieux, il est vrai, car ils le tariront.

diversité même. Elle se subdivise en milliers de comptes séparés, elle s'opère ainsi à peu près suivant le même mode et sur le même plan que les placements des particuliers ; elle ne risque pas de tout écraser en se portant sur un même point tout entière. Ces comptes, de plus, au lieu d'être représentés toujours par des paiements en espèces, comme ceux de l'Etat, assujettis à l'uniformité, peuvent se transformer pour partie en paiements en nature, contribuant ainsi à réduire la valeur fiduciaire de l'argent. Que la loi, enfin, affranchisse ces caisses locales d'un excès de tutelle, qu'elle laisse une grande liberté relative à leurs placements, au lieu de les hypnotiser, comme elle a fait trop longtemps, sur la rente, c'est-à-dire sur la dette de l'Etat érigée en institution nécessaire, et leurs fonds, amassés là comme dans de nouveaux « bas de laine » de la démocratie, iront aux communes, aux départements, aux cantons, aux établissements publics, aux associations qui leur devront leur essor, ils se répandront comme un flot fertilisateur en entreprises et en travaux de toutes sortes et donneront un nouvel aliment à la vie et à l'industrie nationales.

§ 6. — Socialisme municipal et socialisme cantonal

Nous en venons donc à entrevoir une conciliation entre la propriété collective, reconstituée sous forme moderne et décentralisée, et la propriété individuelle. A l'œuvre collective d'Etat, unitaire et toujours, par cela même, déprimante, s'associe ou se substitue l'œuvre collective locale, variée, vivante, homologue à la liberté.

Nous dirons presque que le nœud de la question sociale est là.

Les socialistes actuels croient pouvoir procéder de façon beaucoup plus directe. Hantés par le souvenir des

expropriations et des confiscations de la Révolution — qui, portant sur des biens-fonds, pouvaient avoir un sens comme telles — ils se représentent l'Etat mettant la main soudain sur cette chose vague et protéïque, *le Capital*, que leur langage transforme en une sorte d'individualité une, comme si son existence, faite surtout de la confiance et des « affaires » générales et reposant en partie sur une circulation fiduciaire, allait résister à ce coup. Cela se décide d'un trait de plume et comme dans une apocalypse; c'est simple, mais destructeur. Une méthode objective et scientifique évidemment n'a rien à faire avec un *appropriationnisme* aussi enfantin. Elle tient compte des faits, elle divise la tâche, elle ne commence pas par briser l'objet dont elle doit se servir. Elle attend des effets beaucoup plus sûrs d'une marche lente, sans heurt ni saut, de la multiplicité des efforts partiels au milieu d'une société paisible et que rien ne trouble dans son travail.

Le collectivisme, il faut le reconnaître, forme une phase en quelque sorte inévitable dans l'évolution des idées sociales. Il signifie que l'Etat et les collectivités qui se rattachent à lui se sont laissé trop appauvrir, que la formation d'une fortune collective, loin de nuire à l'indépendance et à l'épargne des individus, peut leur servir de point d'appui au contraire, qu'elle les garantira contre un darwinisme économique qui tend à livrer les foules prolétarisées à l'exploitation d'un petit nombre... Il exprime, en d'autres termes, la coordination de la souveraineté économique à la souveraineté politique... Et c'est aussi ce qui donne sa raison d'être à ce mouvement corporatif et syndical que les agrariens comme les socialistes, l'Eglise comme l'école libertaire, préconisent, quoiqu'en langages divers, à peu près uniformément aujourd'hui. Une réaction devait se produire tôt ou tard contre l'illusion de l'Assemblée Constituante sacrifiant, non seulement les corporations, mais le principe d'associa-

tion même, à un idéal de petite propriété individuelle et de petite industrie, qui s'est trouvé plutôt démenti par les faits.

La Révolution craignit la tyrannie économique des collectivités, nous tendons à restaurer leur fortune aujourd'hui; l'histoire est faite de ces alternatives. La question est seulement, en livrant passage au principe collectif, de le diriger, de le canaliser, pour qu'il n'aille pas accumuler des ruines à son tour. Car l'initiative individuelle, la propriété individuelle importent autant que la propriété collective à la richesse publique, elles en sont, dans les conditions économiques connues, les causes indispensables et directes, et loin que la propriété *individuelle* doive disparaître devant une propriété *collective* entrée en compétition avec la propriété *capitaliste*, la vérité, au contraire, est qu'elle non plus n'a pas achevé son évolution, qu'elle n'a pas conquis tout l'état civil auquel elle a droit; la vérité est que les lois qui enrichiront l'Etat, les groupes et les établissements publics servant d'organes à la propriété collective et aux services publics qui sont une forme de cette propriété, et qui créeront, par le canton, de nouveaux organes encore pour la constitution de cette propriété collective et de ces services, ne font pas obstacle à la série des autres lois (1) qui complèteront à tout citoyen la garantie du fruit de son travail et de son bien familial.

M. Maurice Barrès a dit de la commune qu'elle est un organe naturel de socialisme, mais d'un socialisme « qui n'effraie pas. » Il faut le dire également des autres groupements locaux et du canton surtout, générateur de services et établissements publics et de caisses qui referont aux communes associées une fortune nouvelle remplaçant leurs communaux plus ou moins détruits.

(1) Réforme du cadastre, réforme de la tutelle, de l'usufruit, des frais judiciaires, plus-value due au fermier, *homestead* même, etc.

C'est ce qu'oublie M. Hauriou, lorsque, entrevoyant ce rôle social possible du canton, il écrit : « Cette espèce de grande commune serait un cadre tout prêt pour le collectivisme. Beaucoup de communes sont trop petites pour se prêter à l'organisation collectiviste, d'ailleurs les populations pourraient y être réfractaires. Mais le canton serait d'excellentes dimensions, et dans les petites villes chefs-lieux on trouverait tout de suite l'état-major nécessaire. » (1) Cette crainte que M. Hauriou mêle à sa prévision et qui le fait se prononcer contre l'institution du canton serait peut-être en partie justifiée si un tel instrument légal devait se trouver livré, sans précautions budgétaires, sans règlement ni contrôle, aux fantaisies de politiciens débridés, si même le canton devait se trouver substitué purement et simplement à la commune comme inventeur de dépenses et fabricateur d'impôts. Le moyen cantonal, certes, paraît plus propice que le village à la création d'une propriété et d'œuvres collectives nouvelles ; mais rendons-nous compte, que, dans les conditions du moins où nous le faisons fonctionner, il ne peut constituer un corps assez puissant pour que ses entreprises échappent à l'action modératrice de la loi. L'Etat prend ici naturellement un rôle de surveillance, il devient, comme nous l'avons expliqué dans notre chapitre d'introduction (2), le défenseur des individus; et précisément parce que le socialisme aura trouvé un nouvel et précieux organe local, l'obligation sera d'autant plus impérieuse et en même temps plus aisée pour lui d'imposer sa règle et son frein à ce socialisme conduit par d'autres mains. Commune et canton ne disposeront jamais que des ressources limitées affectées à leur institution. Ils n'inscriront à leur budget nul crédit qui ne soit soumis au contrôle de

(1) *La décentralisation par les services publics*, dans *Rev. pol. et parl.*, avril 1895.

(2) Voy. plus haut, p. 33.

l'Etat et que ses textes de loi n'autorisent. Et, au surplus, en quoi les *établissements publics* que M. Hauriou propose de substituer au canton pour l'établissement et l'entretien des divers services publics, — sortes de monopoles qui, dans son hypothèse, rayonneraient sur la France entière et qui pourraient fort bien, en fait, se convertir en puissantes organisations, ici cléricales, là maçonniques ou internationalisantes, — en quoi voit-il que ces établissements offriraient moins de prise au politicisme et plus de sécurité pour les individus que n'en offrira ce canton que nous avons défini, dans son ensemble, une collection d'établissements publics intercommunaux ? (1)

En somme, le socialisme, sous la forme municipo-cantonale, prend à nos yeux double vertu : il s'adapte mieux au corps social, il se fait plus souple, plus varié, et partant plus complet que le socialisme d'Etat ; et par cela même, par le fait qu'il suppose la collaboration gratuite du plus grand nombre de citoyens possible, répandus à la fois comme administrateurs et comme participants dans les divers services publics et les œuvres où il s'exprime, il échappe à ce *fonctionnarisme*, à cette *bureaucratie* qu'on lui reproche quand il doit emprunter l'énorme machine de l'Etat (2) ; il semble plutôt — et ceci coïncide avec la conception fouriériste — se placer sur la frontière, pour ne pas dire sur le terrain même de la liberté et de la propriété individuelle.

En d'autres termes, la *décentralisation du socialisme* paraît devoir lui servir à la fois de coefficient et d'antidote.

Il reste maintenant à nous faire une idée de l'extension

(1) M. Hauriou écrit : « Les départements et communes pourraient être utilisés en qualité d'établissements publics d'une façon inoffensive », en se groupant par syndicats de communes et de départements qui tiendraient lieu de cantons et de provinces. Alors, pourquoi pas le canton directement ?

(2) Emile Faguet, *Questions politiques*, p. 149.

dont est susceptible ce socialisme municipo-cantonal, et plus spécialement des services publics proprement dits qui peuvent naître de lui et dont nous dirons tout de suite que leur nombre et leur progression ne sauraient être déterminés *a priori*.

En Angleterre, où les conservateurs aussi bien que les libéraux sont entrés franchement dans la voie du socialisme local, nous voyons les comtés s'occuper d'achats et de reventes de terres, des villes comme Glascow, non seulement exploiter des tramways, des marchés ou des bains municipaux, mais même faire l'entreprise de démolition, de construction et de location de maisons (1). Il en est de même en Suisse, à Berne, par exemple (2). Chez nous-mêmes, le socialisme municipal s'est introduit dans les lois qui imposent à chaque commune la charge de ses indigents, de ses infirmes, de ses enfants et de ses vieillards, à défaut de familles et de particuliers responsables; il s'exprime dans les hôpitaux et hospices, crèches, caisses des écoles, refuges de nuit, monts-de-piété, subventions à tramways et autres entreprises, etc.; il se retrouve jusque dans les salles de fêtes et les théâtres que les villes ont le droit de construire et d'exploiter, au même titre que feraient les particuliers. Comme l'expliquait un orateur du socialisme : « Est-ce que déjà, en mettant la main sur la distribution de l'eau, de la lumière, de la force motrice, sur l'organisation des transports, sur le service en commun des machines agricoles, nombre de collectivités urbaines et rurales n'ont pas, dans leur sphère, substitué la propriété sociale à la propriété capitaliste ? » (3). Nos communes peuvent créer des caisses d'épargne, des caisses de retraites, la jurisprudence a consacré leur droit d'orga-

(1) Vauthier, *Le Gouvernement local en Angleterre ;* Albert Métin, *Le Socialisme en Angleterre*, p. 229.

(2) Ch. Gide, *Principes d'économie politique*, p. 442.

(3) M. Millerand, discours à Saint-Mandé, 31 mai 1896.

niser un service médical gratuit pour tous leurs habitants, même non indigents (1) ; peut-être ne sera-t-il pas plus abusif de leur permettre, comme le demandent les collectivistes, d'ouvrir des pharmacies municipales, voire même des minoteries et des boulangeries, ou encore d'encourager et de subventionner des sociétés coopératives de consommation. N'ont-elles pas déjà le droit de taxer le pain et la viande ?

On objecte, en ce qui concerne la *médecine*, que c'est un acheminement à la fonctionnariser. Mais ceux qui voient de près les médecins dans les campagnes, ceux qui savent quels frais généraux l'exercice de leur profession entraîne et combien pénible est le recouvrement des honoraires, se demandent si cette fonctionnarisation, commencée du reste en partie, n'apporterait pas à la plupart d'entre eux le salut. La profession, on l'a dit, « ne nourrit pas son homme. » (2). Obligés de vendre leurs soins au rabais aux bureaux de bienfaisance et d'assistance, aux sociétés mutuelles, aux hôpitaux, aux départements, victimes du concours même qu'ils prêtent à l'hygiène et à la prophylaxie qui diminuent les cas de maladie dont ils vivent, c'est spontanément que les médecins recherchent aujourd'hui les positions toutes faites, les traitements fixes qui leur ôtent l'appréhension de la concurrence et des mauvais recouvrements. Ils gagnent peu, mais ils suppriment ainsi le risque. Un médecin soit de ville, soit de campagne, qui réussit à cumuler la visite des enfants du premier âge et des prisonniers, les constatations légales, l'état civil, les inspections d'écoles, la surveillance de l'hygiène et la clientèle du bureau de bienfaisance, de l'hôpital ou hos-

(1) Arrêt du Conseil d'Etat du 7 août 1896, dans *Bull. off. du ministère de l'intérieur*, 1896, p. 440.

(2) D[r] Tripier, *Un coin de la crise ouvrière au* XIX[e] *siècle*, dans *Rev. socialiste*, 15 juin 1897.

pice, de la compagnie de chemins de fer et de quelques sociétés mutuelles ou d'assurances et syndicats d'accidents, ce médecin réalise ce qui est aujourd'hui l'idéal de la majorité des membres de sa corporation. Que le canton à son tour, emploie les médecins dans ses bureaux d'hygiène ou d'assistance, qu'il puisse à son tour — et il n'y aura rien là, sans doute, que de légitime — organiser la consultation gratuite pour tous, ils toucheront encore un peu plus à la fonctionnarisation définitive.

Et en ce qui concerne la *pharmacie*, qui tient étroitement à la médecine, est-ce que la fonctionnarisation ne serait pas un bienfait également pour un grand nombre de ceux qui l'exercent et dont l'existence souvent se traîne non moins précaire ? Si notre démocratie s'est habituée à l'idée de l'instruction universelle et gratuite, si cette idée fait aujourd'hui comme partie de l'air que nous respirons tous, il ne saurait être ni plus dangereux ni plus choquant qu'elle mette à la portée de tous indistinctement, gratuitement pour les uns, à prix coûtant au plus pour les autres, ce bien encore plus essentiel, la santé. Il est absurde de penser que de pauvres gens soient réduits à périr comme des chiens à côté du médicament qui les sauverait, uniquement parce qu'ayant la fierté de leur travail, ils ne sont inscrits à aucun bureau de bienfaisance, et qu'un pharmacien, invoquant la *spécialité* de ce médicament et libre, même devant la justice, d'en exagérer le prix à volonté, le leur aura rendu absolument inabordable.

Donc, nulle limite précise à fixer au développement des services collectifs municipaux ou cantonaux. L'état des mœurs, les situations doivent fournir la raison de décider, et il n'y a pas plus, à cet égard, à s'arrêter aux formules de l'économie politique orthodoxe qu'à celles d'un collectivisme cherchant une orthodoxie contraire.

Nous avons vérifié, du reste, qu'il n'est pas impossible

d'amener des hommes appartenant aux opinions en apparence les plus opposées à s'accorder sur des mesures se rapportant très directement au socialisme municipal, pourvu qu'une irritante phraséologie ne les leur ait pas désignées à l'avance comme une entreprise de secte ou de parti. Nous avons vu séries de prix, adjudications ouvrières ou entreprises ouvrières en régie, réserve de travaux dans les chantiers ou sur les chemins communaux en temps de chômage, etc., recueillir l'unanimité dans le conseil municipal le plus disparate, au même titre que les consultations gratuites ou les cantines scolaires, ou du moins y être envisagées comme souhaitables et légitimes, nous faisant presque nous demander s'il est un seul des articles du programme de nos socialistes municipaux qui ne puisse se faire accepter de même, pour peu qu'on y mette d'adresse et de persévérance, et sur le simple appel à la bonne volonté de tous.

C'est l'aveuglement des passions, c'est le fétichisme ou la peur des mots, c'est le défaut d'une claire aperception des moyens de réalisation, qui créent l'état de guerre ou nous paralysent, plus que la nocuité ou la difficulté inhérentes aux questions mêmes. Et qu'importent, après tout, les rubriques sous lesquelles les théoriciens de la politique ou de l'économie politique viendront classer les initiatives : assistance ou assurance, charité ou solidarité, mutualisme ou socialisme, interventionnisme ou collectivisme ? Chacune de ces formules enferme une part de vérité, aucune ne se suffit à elle-même. Isolés, le principe mutualiste demeure impuissant et le principe coopératif peut se ruiner lui-même (1). Tout protectionnisme, comme l'a montré Bastiat, en un sens est un communisme (2), et l'on ne saurait dire où le

(1) Ch. Gide, *loc. cit.*, p. 431.
(2) Frédéric Bastiat, *Pamphlets.*

socialisme commence, où la mutualité finit. Et s'il est vrai qu'il n'y a point de vie économique, point d'activité industrielle ni de liberté, sans une part d'aléa, sans une marge où se meuve l'individu livré à lui-même et subissant, comme le veut Spencer (1), suivant une sorte de comptabilité d'en haut, la peine de sa paresse et de son imprévoyance, est-ce donc une raison pour que la collectivité lui refuse tout secours et toute organisation de service public ? L'Etat en a-t-il moins son rôle à remplir ? Est-ce que la pratique du gouvernement local ne fait pas rencontrer chaque jour de ces cas où les plus beaux raisonnements du laisser faire et du laisser-passer ne signifient plus rien devant la brutale nécessité d'agir ? Les situations alors crient d'elles-mêmes, et c'est moins par l'esprit qu'il faut se déterminer que par le cœur...

Point de question fermée donc ; point d'autre règle, répétons-le, pour le gouvernement local plus que pour le gouvernement général, que les intérêts et les besoins communs et le degré de sensibilité développée dans la société sur ses propres maux. Ce qui donne sécurité, c'est que l'angle visuel, ici, se modifie, que le départ s'y fait naturellement entre l'idée juste et la niaiserie. Telle question de principe a fait grand fracas dans les écrits des métaphysiciens de l'économie politique et des politiciens du socialisme, qui va finir, en passant par la filière de la commune ou du canton, soit en une impossibilité constatée, soit en une combinaison administrative élémentaire et pacifique. Karl Marx et ses émules auront ergoté longuement, ils auront fulminé sur la valeur de travail incorporée au produit, sur le prix de revient, sur la plus-value, et voici déjà cette querelle d'école amortie parceque se seront disséminées les chambres de travail, contribuant à l'établissement de

(1) *La Justice*, § 26.

statistiques et à la bonne tenue des salaires. L'utilité de la méthode locale est précisément de se prêter à des essais féconds en imitations s'ils réussissent et sans gravité pour l'ensemble de la nation s'ils échouent. Commune et canton seront, pour employer l'expression de M. Maurice Barrès, des « laboratoires de sociologie », ils seront les écoles du *socialisme expérimental et amiable* par lequel il faudra bien, à la fin, que nous remplacions celui de la déclamation creuse et de la haine (1).

(1) Les socialistes paraissent avoir prêté peu d'attention, en général, à cette utilité, que leur indique M. Hauriou, du canton pour l'avancement pratique du socialisme. Ceux d'entre eux qui, avec M. Paul Brousse et les *fabiens* anglais, ont recommandé de procéder sur une petite échelle, d'essayer les services publics dans la commune, en prélude du socialisme d'État, n'ont guère interrogé la valeur de ce mot commune. Fourier pourtant les avertissait, Fourier de qui ils tiennent, en somme, le meilleur de leur bagage, qu'il n'y a rien à combiner dans un groupe local qui ne compterait pas 15 à 1600 participants. Et encore raisonnait-il sur un groupe où chacun, quels que soient son âge et son sexe, donnerait son maximum de concours utile à la société, où il n'y aurait ni déchet ni non valeur. Dans notre France, où près de 32.000 communes sur 36.000 n'ont pas 1500 habitants, sa commune sociétaire ou *phalanstère* répond à l'idée du canton plus encore qu'à l'idée de la commune.

CONCLUSION

Il est temps de clore cette étude déjà longue. Nous craindrions, en nous engageant dans de nouveaux développements, de paraître nous abandonner à un dessein trop systématique.

Il serait intéressant pourtant, au même point de vue économique — mais nous ne ferons qu'indiquer cette considération, sans nous y appesantir — de montrer comment la constitution du canton, de sa représentation élective et professionnelle et de ses services publics contribuerait à enrayer la migration vers les grands centres urbains de ces foules qu'y attirent non seulement la croissance continue des salaires, aujourd'hui arrêtée dans les campagnes (1) et leurs institutions de prévoyance et de mutualité plus abondantes, mais aussi l'idée de la souveraineté populaire, dont elles prennent là plus pleinement conscience qu'au village (2)...

Et ici nous citerions cette réflexion profonde de M. Méline, s'expliquant sur la crise agricole : « Un jour viendra, qui n'est pas loin peut-être, où les ouvriers des villes, qui s'agitent dans le vide en poursuivant la politique de l'absolu à la voix des prophètes de la

(1) Em. Chevallier, *Les salaires au XIXe siècle* ; Bourguin, dans *Rev. pol. et parl.*, sept. 1898.

(2) Paul Meuriot, *Des agglomérations urbaines dans l'Europe contemporaine*, ch. XIX.

révolution sociale, s'apercevront que leurs frères des campagnes sont parvenus, dans l'union et la fraternité, à s'émanciper tout seuls et qu'ils ont résolu le problème social lui-même (1). » En suivant cette pensée, nous pourrions — et ceci confirmerait encore notre thèse générale — montrer que pour les ouvriers des villes eux-mêmes, la solution du problème social n'est également que là. Les collectivistes s'obstinent à chercher une *solution ouvrière* à la *question ouvrière*, ils parlent d'appliquer un régime collectiviste à un commerce, à une industrie qui sont phénomènes économiques nés du régime individualiste et ne subsistent que grâce à lui ; ils s'enferment ainsi dans une contradiction et dans une conception routinière à la fois, car il viendra peut-être un jour où l'on constatera qu'il existe plus de fabrication et plus de négoce qu'il n'en est besoin dans le monde ; voici que les chemins de fer s'achèvent ; les usines, que tout peuple nouveau tient à multiplier chez lui, auront bientôt épuisé la chasse aux clients sur tous les points de la planète ; le vertige des capitaux s'arrêtera et les formes de la richesse et de l'industrie changeront nécessairement. On a délaissé la terre ; mais la terre cessera bien à la fin de passer pour l'habitat d'une classe d'hommes marqués intellectuellement et presque physiquement pour une sorte d'infériorité ; la culture s'industrialisera de plus en plus, elle deviendra moins simpliste en ses productions comme en ses procédés ; ce qu'on a appelé la « faillite de la terre » n'aura été qu'une crise passagère, et il sera assez curieux qu'après l'inévitable phase du délire de l'argent que nous traversons depuis deux siècles, on aboutisse à conclure, avec les physiocrates, que la seule richesse en définitive, que la réalité première et dernière est LA TERRE et que le reste est fantasmagorie. On reviendra à la terre parce que la culture

(1) Discours à Soissons, 28 juin 1896.

et l'industrie ne feront plus qu'un, parce que l'usine, se décentralisant, y cherchera main-d'œuvre d'hiver et plus d'espace pour le développement de ses bâtiments, parce que le transport de la force motrice à distance aura permis de reconstituer les petits ateliers au village (1), parce que toutes les autres circonstances auront rendu possible la réalisation de ce rêve des Fourier, des Le Play, des Tolstoï : le travail industriel alternant avec celui des champs. Mais nous disons qu'on y reviendra surtout quand, grâce à l'essor des institutions locales, l'offre de travail aura cessé de se concentrer exclusivement dans les villes, quand le crédit aura partout ses organes, quand le régime représentatif aura pénétré dans toutes les parties de la vie nationale, et que l'indistinction des institutions aura préparé l'indistinction des villes et des campagnes. On y reviendra quand chacun s'y sentira soutenu dans ses intérêts, dans sa vie physique, intellectuelle et morale par une meilleure et plus complète organisation des services publics et de la solidarité.

Si nous voulions ainsi, dans tous les ordres, nous représenter le lendemain d'une rénovation de l'institution cantonale, nous devrions aussi quelques mots aux fêtes, aux cérémonies, et, pour tout dire, à l'organisation de laïcité dont elle peut devenir le prétexte ou le moyen, comme le pensa la Révolution (2).

(1) Voy. P. Kropotkine, *La future industrie au village*, dans la *Société nouvelle*, juillet 1896.

(2) Lakanal, en proposant à la Convention son projet de loi sur l'instruction primaire (26 juin 1793), y mêlait tout un programme de cérémonies et de concours civiques, où les arts et les réjouissances populaires devaient avoir leur place aussi bien que la morale et dont les cantons devaient être les centres premiers : spectacles, musique, chants, récitations poétiques, discours publics, danses, évolutions militaires et gymnastiques devaient en former les éléments essentiels. — Sur ces fêtes sous la Révolution, Aulard, *Etudes et leçons sur la Révolution française*, 2e série ; H. Monin, Vo *Fêtes révolutionnaires*, dans la *Grande encyclopédie*.

Nous rappellerions, à ce propos, la loi du 3 brumaire an IV (titre VI, art. 1 et 2) qui prescrivit la célébration annuelle dans chaque canton de sept fêtes nationales, consistant en chants patriotiques, banquets fraternels, jeux publics et distribution de récompenses, et dont l'ordonnance était confiée aux administrations municipales de canton, ou encore ces lois des 16 thermidor et 13 fructidor an VI (1) qui réglementèrent les cérémonies décadaires cantonales et tentèrent de faire du canton une sorte de paroisse laïque dont les élus municipaux devenaient les officiants. Non qu'il puisse être question aujourd'hui d'instituer au canton plus que dans la commune une contrefaçon du culte catholique, de ses fêtes et de ses sacrements. Mais le canton ne pourrait-il avoir ses fêtes, ses réjouissances populaires, comme les communes? Ne pourrait-il aider les communes à donner plus d'importance à la cérémonie civile du mariage dont la sécheresse actuelle, la mesquinerie, dans la plupart des mairies, contraste si rudement avec l'éclat de la cérémonie religieuse? Ne pourrait-il grouper leurs ressources et organiser pour leur compte commun un service de pompes funèbres (2), alors que la plupart d'entre elles n'ont pas même un drap mortuaire à prêter à la célébration des funérailles civiles? Ne pourrait-il subventionner des sociétés musicales qui prêteraient leur concours à ces cérémonies quand elles en seraient requises, ainsi qu'aux distributions de prix, aux festivals, et en général à toutes les solennités que notre pauvreté de moyens actuelle laisse si ternes et si vides? Ne pourrait-il organiser des concerts (3), des conférences,

(1) 3 et 30 août 1798. Les mariages ne devaient plus avoir lieu que le décadi, au chef-lieu de canton.

(2) La commune et le canton entrant en partage du monopole de ces pompes funèbres.

(3) Conf. Spencer, *Principes de sociologie*, § 655 ; Edmond Galabert, *Le rôle social de l'art*. dans *Rev. intern. de sociologie*, 1899.

des dimanches laïques où l'Université nouvelle enverrait ses professeurs, ses savants, les élèves de son enseignement supérieur, vulgariser, en dehors de toute polémique et de toute querelle sectaire, la science, l'art, la littérature, l'histoire, la philosophie?... Vaste sujet que nous ne pouvons que signaler en passant. Ajoutons seulement que les religions remplissent dans les sociétés humaines un triple office : 1° un office moral, éducatif, éthique; 2° un office sociétaire; 3° un office cérémoniel et cultuel, que par là s'explique leur adhérence à ces sociétés beaucoup plus que par leur dogme, dont le hasard des traditions et des métaphysiques a décidé, et que c'est en développant ce triple office à notre tour, c'est-à-dire :

1° En constituant une solide éducation nationale reposant sur une Université démocratisée ;

2° En accroissant la vie locale et la somme des satisfactions qu'elle doit procurer à chacun, en multipliant ces œuvres et ces associations où nous enrôlerons, comme fait l'Eglise, tous les dévouements, sans distinction d'âge, de sexe, de condition, de provenance, ni même d'opinion, et, pourquoi pas ? en faisant une place plus grande à la femme dans nos conseils et comités locaux, dont nous aurons élargi le cercle d'activité, — car personne ne sera de trop dans la société rationnelle que nous avons à fonder;

3° En prodiguant la solennité et l'art dans tous les lieux et dans toutes les circonstances où nous tenons les hommes assemblés;

c'est par de tels moyens, que la coopération d'une collectivité nouvelle, comme le canton, nous permettrait de développer puissamment et qui rendent les questions de Concordat ou de séparation des églises et de l'Etat secondaires, après tout, et les cris de guerre ma-

çonniques inutiles, que nous préparerons le plus sûrement l'indépendance définitive de la société civile.

Et ce n'est pas une des moindres raisons qui nous attachent à l'idée du canton que cette logique qui voudra qu'il érige, pour loger ses services et répondre à sa destination sociale, des maisons communes à son tour, des salles de fêtes où se tiendront ses assemblées et ses cérémonies. Au canton, et non à l'arrondissement, devront s'élever ces *cathédrales laïques* dont parle M. Foncin et où, plus encore que dans les mairies et les écoles qu'elle achève de construire, notre démocratie républicaine mettra son orgueil. Nous y installerions les bibliothèques et les musées, nous y ferions se réunir les chambres et les associations nées de l'organisation nouvelle, comme jadis les corporations aux chapelles latérales des cathédrales. Et nous ne laisserions pas ces monuments à la nudité de la pierre, à la froideur du marbre; nous y convierions, dans une profusion de lumière, les arts de la peinture, de la statuaire, du mobilier, de la verrerie, du cuivre, du bois, des émaux, nous y prodiguerions la couleur et l'éclat, comme pour prendre par tous les sens le peuple assemblé là dans « la joie profonde ».

Enfin, nous tournant vers la politique, nous aurions à chercher quelles peuvent être les conséquences et répercussions de l'organisation élective du canton, telle que nous l'avons esquissée, avec son conseil cantonal et ses chambres et conseils divers, sur le système des élections sénatoriales et indirectement sur la direction de la politique générale.

Nul sujet ne mériterait mieux de nous arrêter. Car ces représentations locales de l'agriculture, du commerce et de l'industrie, du travail, de l'instruction publique, de l'assistance, de l'épargne et de la prévoyance, nous apparaîtraient comme des collèges tout formés, non seule-

ment pour élire des représentants à autant de *conseils supérieurs*, mais pour en élire au Sénat même, sorte de résumé de tous les conseils supérieurs de la nation. Par cette simple combinaison, nous verrions se résoudre ce problème de l'organisation du suffrage universel et de la représentation des divers intérêts et groupements sociaux qui est posé aujourd'hui devant l'opinion (1), sur lequel il faudra bien qu'on prenne un parti quelque jour, mais qui risque d'aboutir à la représentation de catégories arbitrairement choisies, si l'on ne se base sur des groupements officiels, sur des intérêts classés, et en même temps sur des divisions territoriales, telles que le département ou le canton, pour former les collèges électoraux élémentaires.

Nous constaterions aussi la nécessité de faire place aux conseillers cantonaux, et à tous sans exception (2), dans les collèges sénatoriaux, d'où les conseillers d'arrondissement auront disparu. Nous en verrions sortir, il est vrai, cette autre conséquence : une masse énorme de cinq à six cents électeurs nouveaux, d'un millier peut-être — selon qu'on aura composé les conseils cantonaux plus ou moins nombreux —, s'ajoutant à la moyenne actuelle des 1000 à 13 ou 1400 délégués municipaux et achevant de faire dégénérer les élections séna-

(1) Ch. Benoist, *De l'organisation du suffrage universel ;* Paul Deschanel, discours à la ch. des dép., 17 novembre 1896 ; Th. Ferneuil, dans *Rev. pol. et parl.* décembre 1896 ; de Marcère, dans *Rev. pol. et parl.* février 1899.

(2) La prop. Colfavru, art. 77, est la seule des propositions sur le canton qui s'explique sur la participation des conseillers cantonaux aux élections sénatoriales. Le point a pourtant son importance. On ne peut exposer les conseillers cantonaux à être candidats malheureux à la délégation dans le sein des conseils municipaux auxquels ils appartiennent. Et par contre, si la coutume s'établissait de les nommer invariablement, cette question viendrait naturellement à l'esprit : Pourquoi n'avoir pas décidé législativement, dès l'origine, que les conseils cantonaux forment directement le collège sénatorial ?

toriales en véritables cohues, aussi favorables aux manœuvres grossières, aux surprises, qu'onéreuses pour le Trésor. Mais ceci nous conduirait à cette idée qu'il convient de changer le mode de votation actuel et de substituer au vote par voyage au chef-lieu du département le vote dans la commune et par correspondance ; et nous en viendrions, par voie de conséquence encore, à déclarer beaucoup plus simple d'accorder le vote direct à tous les conseillers municipaux, sans intermédiaire de délégués......

Considérons maintenant qu'un Sénat, composé ainsi pour partie des élus des conseillers municipaux et cantonaux, pour une autre partie de ceux des diverses catégories d'intérêts moraux et sociaux de la nation et devenu, selon la formule de Laveleye, le rendez-vous de toutes les supériorités, de toutes les spécialités, grandirait bientôt en autorité devant le pays, que l'opinion cesserait de le croire institué uniquement pour faire les mêmes discours et les mêmes gestes que l'autre Chambre et répéter en duplicata ses délibérations. Non pas qu'il en résulte la possibilité de l'assimiler au Sénat des Etats-Unis, par exemple, et de le faire concourir, comme celui-ci, à la direction de la politique extérieure et à la nomination de ses agents (1) ; car les institutions ont leur logique et le rôle d'une assemblée ne dépend pas seulement de son origine électorale et de la valeur relative des membres qui la composent, il dépend aussi de son importance numérique : une assemblée comme le Sénat américain, ne comptant pas plus de cent membres et pouvant délibérer à huis-clos, tient du comité, du conseil de gouvernement autant que de l'assemblée, et ce rôle ne s'ajuste guère à un Sénat qui, ayant une origine multiple, comptera, de toutes façons, environ trois cents

(1) Em. de Laveleye, *Le gouvernement dans la démocratie*, t. II, p. 144.

membres. Il faudrait, pour en avoir l'équivalent, introduire dans notre mécanisme gouvernemental un comité spécial, sorte de troisième chambre, qu'il serait facile, du reste, d'extraire des deux autres et qui formerait leur commission permanente (1)... Qu'il nous suffise de dire qu'une chambre aura toujours, quelle que soit la lettre de la Constitution, la part d'influence qu'elle mérite. Il n'y a pas d'article de Constitution qui puisse conférer un ascendant réel à un Sénat composé presque exclusive-

(1) Cette troisième chambre, nommée par les deux autres, n'altèrerait pas trop, en somme, notre conception classique du *bicamérisme*. Nous l'appellerions le *Grand Conseil*. Elle pourrait, comme les commissions départementales, siéger dans l'intervalle des sessions des autres chambres, sessions qu'il deviendrait possible de réduire comme celles des conseils généraux. Constituée au besoin par renouvellements partiels et délibérant, selon l'ordre du jour, tantôt publiquement, tantôt à huis clos, elle serait consultée sur les affaires étrangères et les principales nominations dans l'Etat, elle expédierait les menues lois, elle ferait office d'une commission d'études rendant les autres à peu près inutiles et serait chargée de la préparation des lois, des budgets et des rapports à soumettre aux deux chambres. Ses rapporteurs à cet effet auraient accès également dans l'une et l'autre. Elle nous donnerait un organisme souple et fort, remédiant à l'actuelle dispersion de l'action législative et gouvernementale, et représenterait en même temps une pénétration plus complète du principe collectif ou républicain dans le gouvernement. Ayant plus d'autorité que les chambres et dispensant celles-ci d'exercer la leur au moyen du conseil des ministres, elle permettrait plus de pouvoir, par contre, au président de la République (ou au Directoire exécutif, si l'on adoptait le genre de présidence de la Suisse), à qui il serait naturel de laisser le gouvernement et le choix des ministres. Nous finirions peut-être ainsi par rétablir la notion du gouvernement en France. Une république, pas plus qu'une monarchie, n'est incapable de stabilité gouvernementale et de longs desseins, et nous en avons la preuve par des républiques anciennes ou modernes qui ont brillé de quelque éclat dans le monde, mais au moins ces républiques avaient-elles su, mieux que la nôtre, régler leur *cursus honorum* et concentrer leurs conseils de gouvernement. Ajoutons que le Grand Conseil offrirait un poste d'honneur et une part d'influence légitime à tous les hommes considérables de la politique, tandis qu'actuellement les dix privilégiés qui détiennent les portefeuilles réduisent les autres « ministrables » à intriguer et conspirer dans la coulisse, où leur compétence et leur talent restent sans emploi, où leur vanité souffre d'être immobilisée.

ment de transfuges de l'autre Chambre et de politiciens fatigués ; réciproquement, il n'y a pas de révision qui puisse valoir à une Chambre des députés la primauté politique, si la qualité de son travail est moindre et son personnel déconsidéré par le vice de son origine. La réforme sénatoriale n'eût-elle pour effet que d'obliger la Chambre des députés, pour ne pas déchoir devant le Sénat, à se réformer elle-même, elle se légitimerait par cela seul. Et nous n'entendons pas seulement une réforme de son règlement intérieur et de ses méthodes de travail, nous entendons une réforme aussi de sa propre loi électorale. Car là est l'origine du mal parlementaire dont nous souffrons ; il a son origine dans cette misérable préoccupation électorale qui dénature toutes les questions et tous les votes, dans ce scrutin uninominal ou d'arrondissement qui monarchise les circonscriptions, dans la multiplicité de ces circonscriptions qui favorise à la fois l'éclosion des candidatures vulgaires et l'achat des électeurs (1), enfin dans le trop grand nombre de députés résultant de ce choix de l'arrondissement pour base électorale et qui aboutit à ces séances confuses, propices aux manœuvres des habiles et fertiles en renversements de ministères, où chacun d'eux se sent perdu, lui 580e, dans une foule incohérente.

Mais ce n'est pas assez dire. Le mal profond, le mal premier, qu'une réforme du système des élections législatives seule ne saurait guérir, réside dans le corps électoral lui-même et dans son défaut d'organisation ; et c'est par là que nous voulons conclure.

(1) Le scrutin d'arrondissement, prédisait Gambetta, « inoculerait la gangrène de l'argent à la démocratie française » ; discours à la Ch. des dép., 19 mai 1881. Le scrutin de liste départemental n'est pas sans reproche, mais au moins a-t-il pour lui : 1° de donner moins de prise à la ploutocratie, 2° de se mieux prêter à l'expression des *opinions*, 3° de permettre la représentation des minorités, 4° de permettre la réduction du nombre des députés.

Nous ne paraphraserons pas ici l'exposé saisissant qu'a donné M. Charles Benoist de ce défaut d'organisation, de cet état « moléculaire, inorganique » auquel est réduite la souveraineté populaire en France et qui la livre aux groupements formés par les appétits, par les comités, par l'argent (1). Nous dirons seulement que c'est en partie parce qu'entre l'expression de cette souveraineté nationale à son sommet, les Chambres, et la foule obscure des conseils municipaux, il n'y a pas, en dehors des conseils généraux, de corps représentatifs pour combler l'intervalle, que la politique se fausse et se corrompt et que son personnel, ses programmes, ses passions, ses paniques même, restent comme en l'air au-dessus de la nation, sans rapport avec sa pensée réelle et ses besoins.

Gambetta saluait, dans la loi qui fit des delégués des conseils municipaux les électeurs du Sénat, l'avènement de ceux-ci à l'influence politique. Le grand tribun s'illusionnait. Ce n'est pas parce qu'il est donné à des municipalités de village de participer tous les neuf ans à l'élection de deux ou trois sénateurs qu'elles peuvent être censées constituer un pouvoir effectif dans la nation. On ne créera pas, quoi qu'on fasse, une force politique avec la faiblesse municipale. Si l'on nous permet cette comparaison, nous dirons qu'il manque à l'armée du suffrage universel un cadre de sous-officiers. Notre système représentatif met en vedette, à côté du député, deux ou trois conseillers généraux, ses concurrents éventuels, personnifiant comme lui, chacun dans son canton, le principe de la représentation unitaire; mais au-dessous d'eux, il n'y a rien. On voit bien, çà et là, quelques conseils municipaux de villes grandes ou petites acquérir une importance relative ; cette importance, ils l'empruntent au parti dont ils se recomman-

(1) *De l'organisation du suffrage universel.*

dent et aux moyens du politicisme qui les ont fait élire ; ils s'appuient généralement sur un journal ; ils forment, à vrai dire, des comités, et cela même fait ressortir l'insignifiance des autres élus municipaux, qui n'ont ni la même presse à leur disposition, ni le même nombre d'électeurs à jeter dans la balance.

Et prenons garde que la puissance, de plus en plus unifiée, des coteries politiciennes et de l'argent, et du journalisme qui leur sert de commun instrument, après avoir faussé le système parlementaire et la politique générale, a commencé de fausser chez nous la vie municipale elle-même. Elle a maîtrisé d'abord les grandes villes, où rien ne se décide plus, pour ainsi dire, que par la considération du parti. Puis, comme la goutte d'huile, elle a gagné nos bourgades, nos villages, et voici présentement qu'elle y implante une domination aussi pesante, aussi jalouse que fut autrefois celle du presbytère ou du château, mais beaucoup plus avilissante. Il n'est plus une municipalité, presque, qui échappe à ce joug nouveau, plus un maire qui n'ait plus ou moins à compter avec les camelots politiques, reporters et agents électoraux de tout acabit, qui sillonnent la campagne dans tous les sens, également prêts, selon l'occurrence, à dispenser au même homme la louange et la popularité ou à l'envelopper d'une organisation de fausse nouvelle et de calomnie qui lui rende à la fin l'atmosphère irrespirable. Michelet disait que le caractère se fixe, se trempe aux combats locaux (1). C'est le contraire, exactement, qui se produit dans la lutte réelle, où les adversaires souvent sont des exotiques, des mercenaires ou quelque hypocrite dissimulé derrière un journal, et où il n'y a que perfidie, mensonge et coups fourrés. La partie est trop inégale, la plupart cèdent. A la première attaque d'une feuille méprisable, vous les voyez terrorisés. D'au-

(1) *Nos fils*, p. 371.

tres aussi prennent peur, que leur expérience et leur honorabilité désigneraient pour les fonctions municipales et qui s'en écartent, parce qu'ils ont constaté que dans ces fonctions, où le public demande à ceux qu'il en investit de tout voir, de tout savoir, de tout pouvoir, la valeur personnelle et les services rendus ne sont pas comptés, et qu'il faut avoir commencé par faire le sacrifice de son amour-propre ou de sa sécurité d'esprit.

Dans la réalité, les indépendants disparaissent. Il se produit, à tous les degrés de l'échelle élective, ce genre de sélection à rebours que dénonce M. de Lapouge (1) et qui tend à éliminer de la politique les sincères et les énergiques au profit des simplement habiles, des fourbes et des menteurs.

Or, c'est contre cet abaissement des mœurs publiques qu'il est urgent de réagir, c'est cette déchéance progressive du gouvernement local qu'il importe d'enrayer par les moyens que la loi nous fournit. Nous n'y réussirons qu'en créant de nouvelles forces électives qui nous aideront à replacer la politique et la souveraineté dans la nation. Il s'agit d'assurer aux indépendances locales des sortes de places de refuge; il s'agit de constituer contre le *politicisme* ce que nous appellerons, avec Auguste Comte et Gambetta, une *politique organique*, politique qui ne méritera ce nom qu'autant qu'elle reposera sur l'existence de nouveaux *organismes*, dans une nation qui n'est aujourd'hui qu'une poussière d'individus.

M. Paul Deschanel disait récemment, dans son discours de réception à l'Académie française : « La démocratie, là où elle est le plus en avance, ne cesse de créer des organismes nouveaux... Il est présumable qu'avant qu'il soit longtemps les formes qui ont servi jusqu'ici à

(1) *Les sélections sociales.*

nous gouverner — monarchiques ou républicaines — seront aux mécanismes plus scientifiques de l'avenir ce que les diligences, les coches et les signaux de nos pères sont aux trains-éclair, aux transatlantiques et aux téléphones. » L'orateur parlait du gouvernement central ; mais la même thèse s'applique au gouvernement local, et nous dirons que l'apparition sur la scène de trois mille conseils cantonaux, concentrant la force éparse des municipalités, et, à côté d'eux, de la masse compacte de quinze mille chambres et conseils locaux peut-être, appelés soudain à la vie, tous agissants et délibérants, ferait plus pour l'affranchissement politique du pays et la rénovation de ses destinées que les réformes constitutionnelles et même que les révolutions tentées dans le gouvernement central.

On sait le rôle qu'ont eu parfois les conseils généraux en présence de certaines fantaisies politiciennes, en 1896 notamment, quand ils furent consultés sur un projet d'impôt dont la Chambre des députés n'avait étudié sérieusement ni les conditions d'application ni les incidences. Le projet et ses auteurs s'effondrèrent sous leur huée générale, et l'on se rendit compte alors qu'il régnait plus d'expérience et d'entente réelle des affaires et des intérêts du pays dans ces assemblées que dans le parlement tout entier. Que serait-ce si une pareille force se trouvait doublée par celle du canton organisé ? Et ce n'est pas que nous demandions aux nouveaux corps locaux de se mêler directement à la discussion politique, ni que nous leur attribuions une mission purement négative et de défense sociale. Non. Nous admettons au contraire que beaucoup d'entre eux se laisseront gagner par l'impatience des nouveautés et des réformes et marcheront à l'avant-garde, qu'ils formeront dans leur ensemble un pouvoir propulseur autant que modérateur. Et précisément ce n'est qu'à cette condition, ce n'est

qu'en offrant, dans des organismes électifs réguliers, un contre-emploi à l'esprit de progrès et un dérivatif aux ambitions qu'accapare le politicisme que nous croyons possible de vaincre ce politicisme.

Taine, dans son étude sur la Révolution et les origines de la France contemporaine, revient à plusieurs reprises, avec une expression de regret, sur la disparition de ces familles de notables qui formaient le cadre et la représentation naturelle de la société française avant 1789 et que plusieurs siècles avaient « enracinées » sur le sol (1). Cette notabilité, assez forte pour contrebalancer les groupements artificiels et les influences dissolvantes qui ont envahi la politique et la vie locale, nous pouvons en retrouver l'équivalent électif par le simple accroissement en nombre et en importance des institutions représentatives locales. Et ce sera, sous forme définitive, l'avènement de cette *nouvelle couche sociale* qu'annonçait Gambetta, voilà bientôt trente ans, à propos de la loi sur les conseils généraux. Elle n'a guère fait que piétiner sur place. Notre système représentatif pour elle est resté trop pauvre et les mandats trop peu abondants. Il n'y a plus assez de fonctions électives, dit très bien M. Ferrand (2), dans notre pays où, la population depuis un siècle ayant presque doublé, le nombre des conseils est resté le même. Les lumières se sont répandues, nos écoles de tout ordre, notre enseignement primaire supérieur ont éveillé et éveillent chaque jour des intelligences et des ambitions plus nombreuses ; et à ces valeurs nouvelles, à ces ambitions, ne s'offre, en dehors de la députation ou des conseils généraux, accessibles à un très petit nombre d'hommes, que l'obscurité de nos 36.000 conseils municipaux. Qui dira la quantité de vanités souffrantes et de talents ou de demi-talents ainsi perdus que recèle la

(1) *La Révolution*, t. III, p. 426.
(2) *Les institutions administratives en France et à l'étranger*, p. 103.

province en ses profondeurs : petits officiers ministériels, médecins à projets, vénérables de loges, boutiquiers avides d'honneurs et rentiers désœuvrés, sans parler de la foule des grands hommes d'estaminet, des ratés et des incompris, de ce « prolétariat intellectuel » dont M. Henry Bérenger a tenté le dénombrement ; triste troupeau des refusés de l'universelle candidature à la gloriole et à la domination ? Ils étouffent dans l'étroite enceinte de la commune, où d'ailleurs nulle œuvre ne s'idéalise, où nul projet ne revêt un caractère de généralité relevant à ses propres yeux celui qui le propose et le fait aboutir. Il leur reste à s'affilier aux coteries, à faire valoir leurs services électoraux, à tirer crédit de la fréquentation des puissants. Leur formule politique est quelconque ; ce sont des mécontents et des envieux par destination. Et attendez-vous à ce que cette classe d'hommes se grossisse et devienne plus inquiète et plus exigeante encore. Le flot de la démocratie monte, il apporte chaque jour de nouveaux éléments troubles, de nouvelles ambitions maladives à la politique. Derrière le radicalisme bourgeois ou petit bourgeois, voici accourir du large et se presser tumultueux les syndicats, les « fédérations », les « organisations » du socialisme ouvrier. Tout ce qu'il y a, là aussi, de cerveaux en travail et d'amours-propres qui s'aigrissent, vient revendiquer sa part d'importance et de direction sociale et mêler ses rêves et ses haines au puffisme journalistique et politicien.

Là est le plus grave problème de l'heure présente, et nul ne sera véritablement homme d'Etat, s'il ne s'est dit que la nécessité première est de faire une place à tous ces éléments. Il s'agit de les classer, de les distribuer dans l'ensemble représentatif, de faire de l'ordre avec ce désordre. Il s'agit, en d'autres termes, de réaliser dans l'ordre politique — comme nous avons montré que cela pouvait se faire aussi dans l'ordre administratif — un

universel relèvement d'humbles, de petits. Obtenant dans les corps locaux réguliers une part plus effective aux affaires publiques, ils s'apaiseront par cela même. Ils se déshabitueront de ce genre de l'*opposition*, auquel les a condamnés jusqu'ici, même quand ils avaient poussé certains chefs au pouvoir, l'insuffisance de nos institutions représentatives (1). Leur trop-plein d'énergie, au lieu de se dépenser aux querelles de personnes et à l'accroissement de nos divisions pour la conquête de quelques rares lambeaux de pouvoir et d'influence, pourra s'employer à des besognes objectives et se convertir en collaboration féconde. Et il se vérifiera que, dans les assemblées comme dans les autres parties de la vie sociale, c'est le travail commun qui réconcilie.

Cela revient à dire que le principe démocratique doit se servir de correctif à lui-même, que pour remédier à l'incohérence comme à la faiblesse du système représentatif, il faut le multiplier.

Calculons que par les conseils cantonaux seuls s'élèveraient cinquante mille citoyens environ, indépendamment des maires. Les chambres et conseils constitués au canton pouvant en recueillir un nombre au moins quadruple, comptons ainsi, par chaque canton, avec les conseillers municipaux, une moyenne de deux cents à deux cent cinquante citoyens pourvus de fonctions électives, soit, pour trois mille cantons, un total de sept à huit cent mille, proportion au reste du corps électoral et de la population oscillant entre celle de un notable pour dix citoyens qu'admettait Siéyès et celle de un pour cinquante habitants que Spinoza fixait pour la constitution d'un système représentatif élémentaire (2). C'est à cette

(1) Conf. J. Ferrand, *loc. cit.*

(2) *Traité politique*, VIII, 13. C'est pour Spinoza un nombre minimum. — D'autres rapprochements pourraient être faits entre les institutions de Siéyès, son Sénat, par exemple, et celles de Spinoza. Nous y reviendrons dans un prochain ouvrage consacré à ce philosophe.

arithmétique du suffrage universel que l'idée décentralisatrice aboutit en définitive, et nous croyons qu'il n'y a pas de meilleure combinaison d'ordre et de progrès à la fois à proposer actuellement à la France.

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE IV

Historique du canton

CHAPITRE V

Constitution du canton

CHAPITRE VI

Développement des services cantonaux

CHAPITRE VII

La justice cantonale

CHAPITRE VIII

L'ENSEIGNEMENT CANTONAL

CHAPITRE IX

LE BUDGET CANTONAL ET L'IMPÔT

CHAPITRE X

LE CANTON ÉCONOMIQUE

GR. IMP. DE MEULAN (S.-ET-O.). — AUGUSTE RÉTY